

**HISTORIA DE UNA EMPRESA PÚBLICA  
URUGUAYA: 60 AÑOS DE OBRAS  
SANITARIAS DEL ESTADO (OSE)**

Magdalena Bertino  
Natalia Mariño  
Martina Querejeta  
Milton Torrelli  
Daniela Vázquez

Diciembre 2012

**INSTITUTO DE ECONOMIA**  
**Serie Documentos de Trabajo**  
**DT 25/12**

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA (UDELAR) - FACULTAD DE CIENCIAS  
ECONÓMICAS Y DE ADMINISTRACIÓN - INSTITUTO DE ECONOMÍA  
(FCEyA).**

**URUGUAY**

**ISSN:1510-9305 (EN LÍNEA)**

**ISSN: 1688-5090 (EN PAPEL)**

## Historia de una empresa pública uruguaya: 60 años de Obras Sanitarias del Estado (OSE)

Magdalena Bertino\*  
Natalia Mariño†  
Martina Querejeta‡  
Milton Torrelli§  
Daniela Vázquez\*\*

### RESUMEN

El objetivo del trabajo es analizar la evolución económico-productiva en el largo plazo de la empresa pública Obras Sanitarias del Estado (OSE), que tiene el monopolio del servicio de agua potable en todo el país y del saneamiento en el Interior. La investigación se inscribe en el marco del proyecto “*Las empresas públicas no financieras en el Uruguay y sus vínculos con la política económica desde una perspectiva de largo plazo: 1912-2010*”.

En primer lugar, se sintetiza la evolución de los servicios de agua y saneamiento anterior a la fundación de OSE en 1952 y se describe desde entonces su trayectoria en el entorno latinoamericano. La parte central del documento estudia la evolución de OSE a través de sus principales variables económico-productivas (extensión de los servicios, inversiones, tarifas, desempeño financiero, empleo, productividad, eficiencia técnica), relacionándolas con los dos modelos de desarrollo por los que transitó el país y gran parte del mundo a partir de los treinta. El primero basado en el desarrollo industrial dirigido por el Estado y en la expansión del mercado interno, y el segundo caracterizado por la creciente apertura externa y predominio de políticas de corte neoliberal. Finalmente, se analiza el proceso de reformas de OSE, la modernización administrativa y de su sistema operativo, la reducción del personal y los intentos privatizadores y su freno.

**Palabras clave:** historia, empresa pública, agua y saneamiento, evolución económico-productiva.

**Clasificación JEL:** N76, L32, L95

---

\* Área de Historia Económica del Instituto de Economía (IECON) de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEyA). Universidad de la República (UDELAR). Correo Electrónico: [magda@iecon.ccee.edu.uy](mailto:magda@iecon.ccee.edu.uy)

† Área de Historia Económica, IECON, FCEyA, UDELAR. Correo Electrónico: [natimarino@gmail.com](mailto:natimarino@gmail.com)

‡ Área de Historia Económica, IECON, FCEyA, UDELAR. Correo Electrónico: [martinaquerejeta@gmail.com](mailto:martinaquerejeta@gmail.com)

§ Área de Historia Económica, IECON, FCEyA, UDELAR. Correo Electrónico: [milton@iecon.ccee.edu.uy](mailto:milton@iecon.ccee.edu.uy)

\*\* Área de Historia Económica, IECON, FCEyA, UDELAR. Correo Electrónico: [daniela.vazquez@gmail.com](mailto:daniela.vazquez@gmail.com)

## **ABSTRACT**

The objective of this paper is to analyze the long-run economic and productive evolution of State Sanitation Works (SSW), the state-owned monopoly that provides piped water to the whole country and sewage management to rural areas. This research was carried out within the framework of the project *“Non-financial public enterprises in Uruguay and their relation to the political economy from a long-run perspective: 1912-2010”*.

First, we describe the evolution of water and sewage services in the period before SSW’s founding in 1952, placing these trends within the Latin American context. The central part of the document examines the primary economic and production variables in regard to SSW’s performance, relating them to the two development models through which the country, and a large part of the world, transited. The first one based on the industrial development directed by the state and the market expansion, and the second one characterized by the increasing dominance of external openness and neo-liberal policies. Finally, we analyze SSW’s reform process, the modernization of its administrative and operating systems, the reduction of personnel and the attempts at privatization, as well as the end of these efforts.

**Keywords:** history, public enterprises, water and sanitation, economic-productive evolution

**JEL Classification:** N76, L32, L95

## **ÍNDICE**

<b>1 INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>4</b>
<b>2 ANTECEDENTES, FUENTES Y METODOLOGÍA .....</b>	<b>5</b>
<b>3 LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO ANTES DE LA FUNDACIÓN DE OSE .....</b>	<b>6</b>
<b>4 LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO EN EL ENTORNO LATINOAMERICANO.....</b>	<b>10</b>
<b>5 EVOLUCIÓN Y DESEMPEÑO DE OSE.....</b>	<b>13</b>
<b>6 EL PROCESO DE REFORMAS EN OSE.....</b>	<b>36</b>
<b>7 REFLEXIONES FINALES .....</b>	<b>39</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES .....</b>	<b>41</b>

## 1 INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es analizar la evolución económico-productiva de la empresa pública Obras Sanitarias del Estado (OSE) que tiene a su cargo el monopolio del servicio de agua potable en todo el país y del saneamiento en el Interior. La amplitud de los temas tratados y del período abarcado limitan el estudio a un panorama general del cual extraer temas a profundizar en futuros trabajos.

El trabajo constituye un avance de investigación en el marco del proyecto “*Las empresas públicas no financieras en el Uruguay y sus vínculos con la política económica desde una perspectiva de largo plazo: 1912-2010*” financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC-UdelaR). El objetivo general del proyecto es la reconstrucción en perspectiva histórica de la evolución de las empresas públicas (EPP) industriales y comerciales de Uruguay, profundizando en su vinculación con la política económica. Esta interacción es de gran relevancia en tanto las decisiones de los gobiernos respecto al manejo de las EPP afectan sus resultados, al tiempo que el desempeño de éstas impacta en los resultados de la política económica.

Más allá de los debates existentes en cuanto a los motivos y racionalidad económica de la intervención del Estado en la economía o su justificación, este trabajo presenta evidencia y analiza las características de dicha intervención en lo que respecta al accionar del Estado como empresario, en el caso particular de una de las principales empresas públicas no financieras (EPNF). Son muchas las interrogantes pendientes al respecto, pero quizá la más importante sea la forma en que debe evaluarse la acción de las EPP en la economía. La multiplicidad de objetivos perseguidos hace difícil apreciar su gestión a través de los criterios tradicionales de eficiencia utilizados para las empresas privadas. Tales objetivos son de carácter económico, social y político-estratégico, y su prioridad se ha definido según el modelo económico dominante y la coyuntura particular de cada período.

La evaluación de las EPP puede abordarse desde tres dimensiones complementarias: la eficiencia en el manejo de recursos, la eficiencia en la consecución de los objetivos planteados y, por último, el grado de satisfacción de los usuarios. Este trabajo se concentra fundamentalmente en la primera de estas dimensiones y en alguna medida también en la segunda, dejando planteada la necesidad de profundizar en estas dimensiones así como de incorporar la visión de los usuarios para lograr una visión más completa de la gestión y desempeño de la empresa bajo estudio.

OSE es una empresa de relevancia, por brindar un servicio esencial para la población y, además, estar entre las cuatro mayores EPP de Uruguay según sus ingresos, habiendo incrementado su participación en el PBI (algo más de 0,5% del mismo en la actualidad, Bertino et al., 2012b) y más que duplicado su peso en el total de funcionarios de las EPP desde su fundación al presente. El interés por su estudio se relaciona también con la multiplicidad de objetivos que se han asignado a las EPP. OSE es un buen ejemplo de empresa orientada por fines sociales.

Finalmente, se destaca que no existen estudios sobre OSE, salvo las reseñas y memorias realizadas por la propia empresa. Por ello, el recorrido por su historia a través de su desempeño y objetivos resulta por demás interesante a 60 años de su creación.

En trabajos anteriores este equipo de investigación identificó dos grandes etapas en la historia de las EEPP, en línea con los dos modelos vigentes desde los años treinta del siglo XX un modelo que llegaría hasta los primeros años setenta, basado en el desarrollo industrial, progresivamente dirigido por el Estado y orientado a la expansión de sus funciones sociales y económicas. En esta etapa se inscribe la fundación y la expansión de la mayor parte de las EEPP, las que se rigen de acuerdo a objetivos sociales y de promoción del desarrollo; y ii) un segundo modelo, al que denominamos de orientación neo liberal, que se caracterizó por la apertura económica, la creciente globalización, la desregulación económica y financiera, el avance del mercado sobre el Estado y la reducción de sus funciones. A nivel de las EEPP, se tiende a modificar sus objetivos, dándose primacía a la lógica de la empresa privada basada en la rentabilidad y, en los países donde este proceso es más fuerte, culmina en un amplio proceso de privatización.

La fundación de OSE se realiza durante la primera etapa, en los años de auge del estado empresario luego de la Segunda Guerra Mundial, cuando las EEPP llegan a su mayor expansión. En este documento se intentará identificar en la historia de la empresa, los rasgos característicos de ambas etapas.

El orden de exposición es el siguiente. Luego de esta introducción, en la sección 2 se repasan brevemente los principales antecedentes, las fuentes de información y metodología utilizada. En la sección 3, se refiere a los servicios de agua y saneamiento anterior a la fundación de OSE. Seguidamente, en la sección 4, se analiza la evolución de los servicios de agua y saneamiento en el entorno latinoamericano desde mediados del siglo XX. En la parte central del documento, la sección 5, se estudia la evolución de OSE a través de sus principales variables económico-productivas a lo largo de toda su historia. La sección 6 se enfoca en el proceso de reformas de OSE, y finalmente, en la sección 7, se presentan unas breves reflexiones finales.

## **2 ANTECEDENTES, FUENTES Y METODOLOGÍA**

La literatura que trata sobre la OSE se limita a algunos trabajos realizados por la propia empresa, no se ha localizado ningún estudio específico sobre OSE. A nivel del conjunto de las EEPP, se destacan algunos trabajos como el de Boneo (1973), Solari y Franco (1983), Nahum (1993) y Carracelas et al. (2006), que contribuyen a la comprensión del devenir histórico de las EEPP en Uruguay.

Los antecedentes directos lo constituyen los trabajos previos realizados por este equipo de investigación sobre las principales EPNF,<sup>6</sup> cuyos resultados para el caso de OSE son retomados aquí (Bertino et al., 2011; Bertino et al., 2012a, 2012b, 2012c y 2012d).

A nivel latinoamericano existen algunos trabajos históricos sobre los servicios de agua y saneamiento a nivel nacional. En el caso argentino, por ejemplo, destaca el de Andrés Regalsky sobre Obras Sanitarias de la Nación que llega hasta 1930. Para épocas más recientes se encuentran varios trabajos de CEPAL, algunos analizando la evolución de

---

<sup>6</sup> Son seis las EPNF uruguayas consideradas al respecto: Administración de los Ferrocarriles del Estado (AFE), Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), Administración Nacional de Puertos (ANP), Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), Obras Sanitarias del Estado (OSE) y Administración de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE).

los servicios en el conjunto de América Latina, y otros, más numerosos, sobre su evolución en algunos países del subcontinente (CEPAL 1990, Corrales 1996, Ordoqui Urcelay 2007, Alfaro Fernandois 2009, Oblitas de Ruiz 2010). Sobre el proceso de privatizaciones y reestatizaciones también existe literatura diversa, alguna vinculada al BM y al BID, de la que se puede mencionar a Foster (2005) y Ducci (2007).

Las fuentes de información utilizadas fueron, fundamentalmente, las Memorias y Balances de OSE y otras publicaciones de la empresa, así como Resoluciones del Directorio de OSE, del MVOTMA (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medios Ambiente) y de la URSEA (Unidad Reguladora de Servicios de Agua y Energía), la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el Instituto Nacional de Estadística (INE) y el Registro General de Leyes y Decretos (RNLD).

La metodología usada para el cálculo de la producción y la productividad se basa en Bertino et al. (2012b). La producción de OSE se estima a través del índice de volumen físico (IVF). Para su cálculo, dada la información disponible, se utilizaron como aproximaciones al nivel de producción el agua elevada y la longitud de las redes de alcantarillado habilitadas, ponderando según su peso en los ingresos totales de la empresa por concepto de ventas.<sup>7</sup>

Además, se construyen tres indicadores de eficiencia y productividad: eficiencia técnica, productividad laboral y eficiencia de la mano de obra.

La eficiencia técnica se define como la relación entre el agua elevada y el agua facturada. Este indicador da indicios sobre la calidad técnica de las redes de distribución y su evolución a lo largo del período, así como de la eficiencia en la gestión del organismo en cuanto a su capacidad de control y cobro.

La productividad laboral se aproxima a través de un índice (IPL) que representa el cociente entre la producción (IVF) y la cantidad de trabajadores de la empresa. Como la productividad laboral pretende medir la relación entre la producción y la cantidad de trabajo incorporado en el proceso productivo, sería deseable calcularla sobre la cantidad de horas trabajadas y no sobre la cantidad de trabajadores. No obstante, la limitación de información conduce a calcular la productividad en función de la cantidad de funcionarios.

Por último, la eficiencia de la mano de obra se define como la cantidad de conexiones - de agua y alcantarillado- por funcionario.

### **3 LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO ANTES DE LA FUNDACIÓN DE OSE**

El suministro de agua potable y saneamiento a las ciudades se inscribe en el proceso de modernización de los servicios urbanos, que fueron dotados de agua potable, saneamiento, electricidad, ferrocarriles y tranvías, a lo largo del siglo XIX en Estados Unidos y Europa, y durante la segunda mitad del siglo en América Latina.

---

<sup>7</sup> La venta de agua ha representado a lo largo de toda su existencia la mayor parte de los ingresos de la empresa por venta de servicios (en todo el período su participación promedio es de 92,7%).

Es precisamente al promediar el siglo XIX que se encuentran en Uruguay las primeras manifestaciones del accionar público en el campo del saneamiento y la dotación de agua a la población. *“La provisión de agua potable “segura y abundante”, y el drenaje de las aguas servidas y otras “inmundicias”, era considerada una clave para la reducción de la tasa de mortalidad en la población, particularmente en las edades más tempranas. En este sentido se fue conformando un discurso que promovía y convalidaba la realización de estas obras, como clave para garantizar la salud en las grandes aglomeraciones urbanas”* (Regalsky 2010: 457).

En 1852 se adoptan las primeras medidas respecto al saneamiento de Montevideo y en la década siguiente respecto al agua. Para 1872 se estima que el Departamento de Montevideo tenía 105.000 habitantes (la cuarta parte de la población total del país),<sup>8</sup> y la planta urbana de la ciudad (hasta la calle Ejido) contaba con 5.347 edificaciones (Acevedo 1936: 665).

El saneamiento de Montevideo se inició en 1857 con la construcción de los primeros caños maestros. *“Montevideo fue la primera ciudad de Sudamérica en contar con servicio de saneamiento”* (OSE 1996: 15).

En 1852 se llamó a licitación el servicio de saneamiento, aceptándose la propuesta de Juan José de Arteaga, empresa que tuvo en sus manos el servicio hasta que fue municipalizado en 1915. Las obras del Puerto de Montevideo (en gran parte inauguradas en 1909) *“obligaron a rediseñar la evacuación de aguas en la bahía. Entre 1905 y 1911, el Estado financió la construcción de un colector con el fin de evitar el vertido del saneamiento en el nuevo puerto. Los trabajos se debieron hacer en el área a cargo de la empresa privada de Juan José de Arteaga. Sin embargo ‘el colector no fue realizado ni mantenido por ésta’.*<sup>9</sup> *Finalmente el sistema de saneamiento metropolitano fue municipalizado”* (Jacob 2011: 73).

En 1867, luego de un verano de gran sequía y en el marco de la propagación de epidemias, el gobierno llamó a propuestas para dotar a Montevideo de un servicio permanente de agua corriente (OSE 1971). Fue elegida la propuesta de Enrique Fynn (en representación de la firma Lezica, Lanús y Fynn), que planteaba traer el agua del Río Santa Lucía, de una toma ubicada a 56 Kms de la ciudad (Ilustración 1).<sup>10</sup>

El Estado subvencionaba a la concesionaria con 4.600 pesos mensuales por 20 años que duraba la concesión.<sup>11</sup> El 18 de julio de 1871 se inauguró el servicio. El agua era traída en estado natural, con solo una decantación en el depósito. La usina tenía una capacidad máxima de 18.000 m<sup>3</sup> por día, que se fue ampliando hasta alcanzar los 115.000.

Pocos años después, se intentó estatizar el servicio de agua: *“en 1875 se dictó un decreto expropiando el servicio de aguas corrientes, que fue declarado industria del Estado, pero [...] en 1876, siendo Gobernador Latorre, fue derogado”* (OSE 1971: s/d).

---

<sup>8</sup> En 2011 la población de Montevideo es 1.319.108 y la total del país 3.286.314 (Censo Nacional 2011).

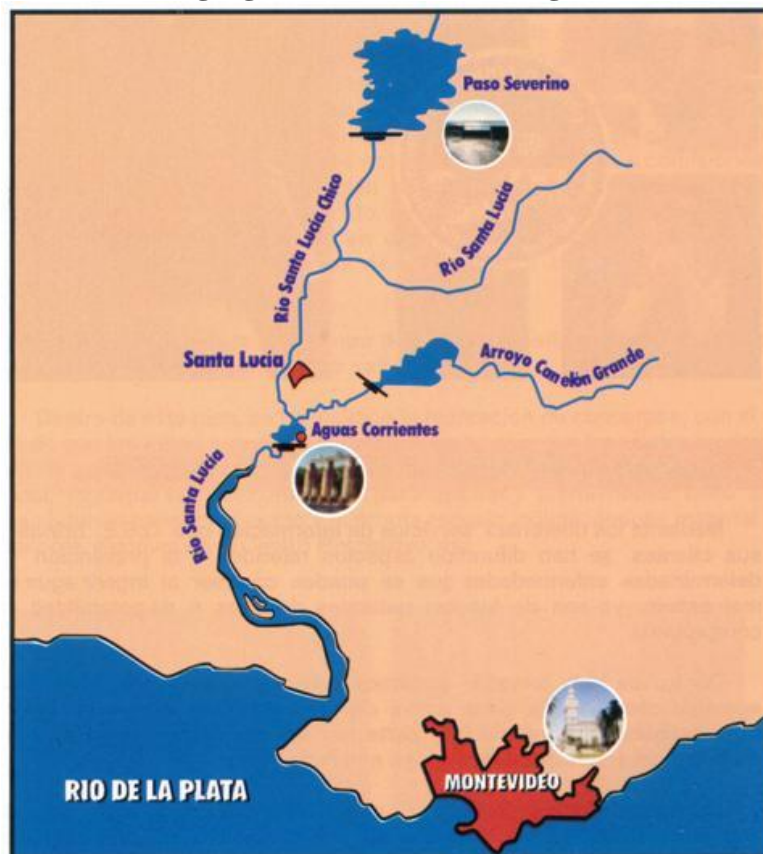
<sup>9</sup> Intendencia de Montevideo (2011). La ciudad invisible (Tríptico de la exposición de igual nombre).

<sup>10</sup> Esta firma estaba constituida por un grupo relevante de inversores en el Río de la Plata. Entre otras inversiones estuvo vinculada a la provisión de agua y saneamiento en la ciudad de Rosario (Argentina).

<sup>11</sup> Luego del vencimiento de la concesión original en 1891 sólo se tiene registro de un pequeño subsidio del Estado de 500 pesos mensuales. Artículo de E. Travieso en “La Mañana”, 30 de agosto de 1945 (citado en Nahum 2005: 125).



### Ilustración 1: Ubicación geográfica de fuentes de agua del Sistema Montevideo



Fuente: OSE, Revista "Vertedero" (2005).

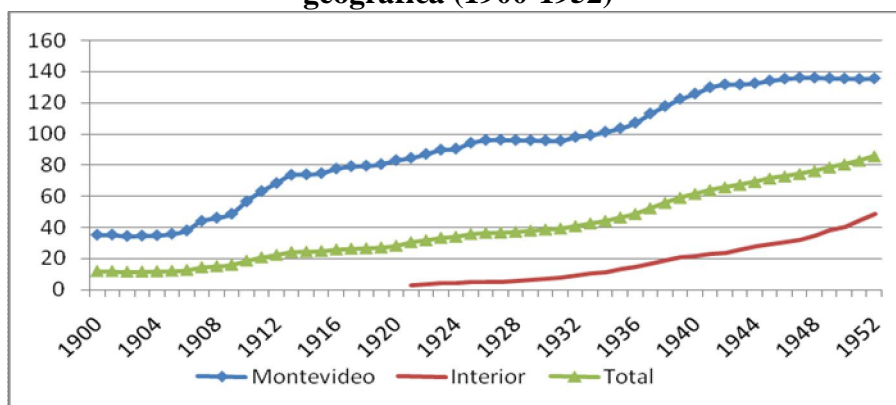
En 1879 los concesionarios Lezica, Lanús y Fynn cedieron la concesión a la compañía británica *The Montevideo Waterworks Ltda*, que tuvo a su cargo el servicio hasta que fue estatizado a comienzos de los años cincuenta.

La gestión de la empresa británica se caracterizó por contratos cortos, que prorrogaban el contrato inicial vencido en 1891 y por intentos de compra por el Estado en 1905 y 1921 que fracasaron. También se caracterizó por las desavenencias con los gobiernos y por la desaprobación de la población por el mal servicio y el elevado precio del agua.

En 1890, por imposición del Estado debido a la necesidad de purificar el agua para consumo, se construyeron los primeros filtros. Entre 1929 y 1933 la compañía mejoró las instalaciones: se estableció un laboratorio y se construyó una represa y un embalse en Santa Lucía, la tercera línea de bombeo y grandes líneas de distribución en la ciudad. Las inversiones se reflejaron en la intensificación del ritmo de ampliación de la red de conexiones (Gráfico 1), que crecieron un 40% en la década del treinta en Montevideo.

Este incremento sostenido en la cantidad de conexiones por habitante pudo haber tenido impacto en la reducción de la prevalencia de ciertas enfermedades y, por ende, contribuido en buena forma a la reducción de la mortalidad en el período considerado (Gráfico 2).

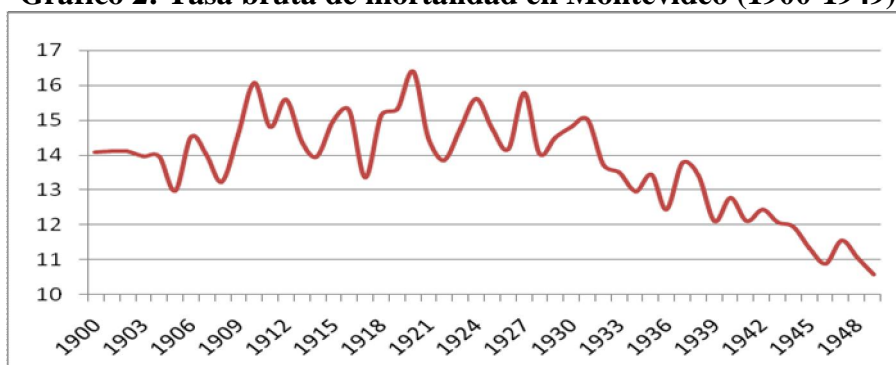
**Gráfico 1: Cantidad de conexiones de agua cada 1.000 habitantes según zona geográfica (1900-1952)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Memorias.

En el Interior, la sanidad y la provisión de agua corriente se iniciaron a partir de la creación de la Dirección de Saneamiento del Ministerio de Obras Públicas en 1907. Se encomendó al Departamento Nacional de Ingenieros el estudio de las obras de saneamiento de sus poblaciones.

**Gráfico 2: Tasa bruta de mortalidad en Montevideo (1900-1949)**



Fuentes: Datos de defunciones de Montevideo elaborados por Programa de Población en base a datos de Anuarios Estadísticos y Estadísticas Vitales; datos de población de Montevideo "Estimación preliminar" de W. Cabella y R. Pollero.

En 1915 se comenzó a dar cumplimiento al plan de llevar el servicio de agua potable a las capitales departamentales. A fin de financiar estos servicios, se concertó el primer empréstito del país en Estados Unidos con la *Ullen Contracting Company* de Chicago, que ganó la licitación para suministrar agua y saneamiento de las ciudades de Salto, Paysandú y Mercedes. En 1930, la Dirección de Saneamiento había realizado el saneamiento en otras cinco capitales departamentales y para 1952 había llegado a las restantes y también a otras ciudades y balnearios de importancia. En ese año, el número de conexiones de agua había llegado a 133.202 en Montevideo y 64.544 en el Interior.

En los años cuarenta el gobierno nombró una comisión con el objeto de estudiar nuevos regímenes para la provisión del servicio de agua corriente en Montevideo. La comisión llegó a la conclusión que dicho servicio debería ser de carácter nacional y propuso la formación de un organismo autónomo, que tendría a su cargo proyectar, construir y explotar los servicios de agua y saneamiento en todo el país y el contralor higiénico de los cursos de agua.

Será interesante en próximas investigaciones indagar en el entramado de circunstancias y en las razones que llevaron, como se verá a continuación, a que este postulado no se cumpliera, permaneciendo el servicio de saneamiento capitalino en manos municipales.

## 4 LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO EN EL ENTORNO LATINOAMERICANO

### 4.1 Expansión de los servicios

A continuación se traza un panorama de la evolución de los servicios de agua y saneamiento en los países de América Latina y el Caribe (ALC), en particular en el Cono Sur, con la finalidad de contextualizar la expansión de los servicios en Uruguay.

Los Cuadros 1 y 2 muestran estadísticas internacionales sobre cobertura de agua potable por fuentes públicas de fácil acceso y acceso a saneamiento mejorado y alcantarillado y el Cuadro 3 indica el acceso a agua potable solo por conexiones domiciliarias. La variación de la cobertura entre los años en algunos países nos alertan sobre la posibilidad que recojan información no comparable, por lo que deben interpretarse con cautela. También en cuanto a la gran amplitud de los conceptos de “fuentes de fácil acceso” de agua y “saneamiento mejorado”.<sup>12</sup>

En 1960, del total de la población urbana de ALC, 59% tenían acceso al suministro de agua potable y 28% al servicio de saneamiento mejorado. La situación era drásticamente peor para la población rural, sólo 8% tenía acceso a fuentes de agua potable y 1% a saneamiento mejorado (Cuadro 1). “*En 1961, los gobiernos de la región, con arreglo a lo dispuesto en la Carta de Punta del Este, se comprometieron a proporcionar servicios de agua potable y alcantarillado al 70% de la población urbana y al 50% de la población rural para 1970*” (CEPAL 1990: 3).

Impulsados por este compromiso y ayudados por el importante crecimiento económico experimentado por la región durante los sesenta (del que no participó Uruguay, que vivió más de una década de estancamiento), los países de la región invirtieron una cantidad estimada en más de 6.000 millones de dólares en agua y saneamiento. La mayor parte del financiamiento fue de fuentes nacionales pero los fondos externos alcanzaron un 36% de la inversión total y provinieron mayoritariamente de las instituciones internacionales de crédito, en particular BID y BIRF (CEPAL 1990).

Alrededor del 85% de la inversión se destinó a la expansión de los suministros urbanos de agua potable, que alcanzó 78% en 1970 superando la meta, aunque los servicios de saneamiento sólo cubrieron 38%. Para ese mismo año, Uruguay alcanzaba una cobertura de agua del 100% para la población urbana, pero siguió sin lograr la meta en

---

<sup>12</sup> PNUD define acceso razonable al agua como “una disponibilidad de al menos 20 litros por persona diarios de una fuente situada en un radio de un kilómetro desde la vivienda del usuario” y “saneamiento ‘mejorado’ se puede considerar como una ‘escala de niveles’ de saneamiento que abarca desde las letrinas de pozo básicas, letrinas de pozo mejoradas, instalaciones de inodoros equipados con cisternas que utilizan agua y tanques sépticos hasta las convencionales cloacas” (PNUD 2006: 450 y 113).

materia de saneamiento, si bien también en esta materia se encontraba por encima del promedio de ALC (Cuadros 1 y 2).

**Cuadro 1: Porcentaje de población con acceso a agua potable (conexiones domiciliarias y fuentes públicas) en ALC y países del Cono Sur seleccionados**

	ALC		Argentina		Brasil		Chile		Uruguay	
	Urbanas	Rurales	Urbanas	Rurales	Urbanas	Rurales	Urbanas	Rurales	Urbanas	Rurales
<b>1960</b>	59%	8%	90%	1%	85%	---	90%	16%	90%	2%
<b>1970</b>	78%	24%	69%	15%	78%	4%	67%	9%	100%	17%
<b>1980</b>	82%	41%	60%	16%	82%	50%	100%	17%	96%	2%
<b>1990</b>	95%	64%	97%	72%	96%	68%	99%	48%	98%	79%
<b>2000</b>	96%	73%	98%	78%	98%	77%	99%	66%	99%	88%
<b>2008</b>	98%	81%	98%	80%	100%	85%	99%	75%	100%	100%

Fuente: Hasta 1980 inclusive los datos son tomados de CEPAL (1990) cuya fuente es para 1960 y 1970 la OMS y la OPS y para 1980 la OPS y el Centro Latinoamericano de Demografía, y desde 1990 en adelante corresponden a CEPALSTAT cuya fuente es OMS/UNICEF.

Como se observa, el déficit fue mayor para la población rural en ambas materias. En particular, en cuanto a la cobertura de agua de la población rural, Uruguay, al igual que los otros países del Cono Sur, está muy por debajo del promedio de ALC. Esta diferencia en la cobertura siguió siendo característica en la región.

**Cuadro 2: Porcentaje de población con acceso a saneamiento (conexiones domiciliarias y saneamiento mejorado) en ALC y países del Cono Sur seleccionados**

	ALC		Argentina		Brasil		Chile		Uruguay	
	Urbanas	Rurales	Urbanas	Rurales	Urbanas	Rurales	Urbanas	Rurales	Urbanas	Rurales
<b>1960</b>	28%	1%	42%	0%	55%		60%	0%	51%	0%
<b>1970</b>	38%	2%	79%	33%	29%	24%	33%	10%	55%	13%
<b>1980</b>	58%	11%	79%	34%	32%	1%	100%	10%	59%	6%
<b>1990</b>	80%	38%	93%	73%	80%	33%	91%	48%	95%	83%
<b>2000</b>	83%	49%	92%	77%	82%	38%	96%	71%	97%	90%
<b>2010*</b>	84%	60%	91%	77%	85%	44%	98%	83%	100%	99%

Fuente: Ídem Cuadro 1.

En cuanto al servicio de agua urbano por conexión domiciliaria, Uruguay llega a 94% en 1970 frente a 54%, 56% y 64% de Brasil, Chile y Argentina (Cuadro 3).

**Cuadro 3: Porcentaje de población urbana con conexiones domiciliarias de agua potable en ALC y países del Cono Sur seleccionados**

	ALC	Argentina	Brasil	Chile	Uruguay
<b>1960</b>		65%	55%	74%	74%
<b>1970</b>		64%	54%	56%	94%
<b>1980</b>	70%	57%	79%	93%	90%
<b>1985</b>	73%	60%	81%	95%	86%
<b>2000</b>		81%	95%	98%	96%
<b>2008</b>		83%	96%	99%	98%

Fuente: Ídem Cuadro 1.

En la reunión de los Ministros de la Salud de las Américas realizada en Santiago de Chile en 1972, se aprobó el Plan Decenal de Salud que establecía nuevas metas. El abastecimiento de agua potable debía llegar al 80% de la población urbana, o, como mínimo, a la mitad de ella que no disponía de agua potable en 1971, y al 50% de la población rural, o al menos al 30% de la población sin acceso. En cuanto al saneamiento, el alcantarillado debía llegar al 70% de la población urbana, o, como mínimo reducir en 30% la población carente de dicho servicio. En cuanto a la población rural, la cobertura debía llegar al 50% o, al menos, reducir en 30% el número de habitantes carentes de dicho servicio (CEPAL 1990).

En los setenta, el crecimiento económico de ALC continuó y las inversiones en el sector sanitario fueron importantes, triplicando en dólares corrientes la inversión de los sesenta. La cuarta parte del total de 18.200 millones de dólares provenía del exterior. Si bien el crecimiento en obras de saneamiento y el de los servicios en las zonas rurales fue más intenso que el de los servicios urbanos y de agua potable en general, la única meta que se cumplió fue la de agua en las zonas urbanas (Cuadros 1 y 3). De todas formas la cobertura de todos los servicios logró en general importantes avances.

En 1977 la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Agua realizada en Mar del Plata, fijó la meta de *“proporcionar a toda la población agua de buena calidad en cantidad adecuada y servicios básicos de saneamiento para 1990, dando prioridad a los pobres y a los menos favorecidos...”* (CEPAL 1990: 13). Tres años después la Asamblea General de Naciones Unidas proclamó el Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental (1981-1990) y fijó los objetivos a alcanzar en dicho decenio, los que no obstante no comprendían la cobertura *“a toda la población”*. Respecto al agua potable debería cubrir a 91% de la población urbana (85% por conexiones domiciliarias y 6% por fuentes de fácil acceso) y a 56% de la población rural por ambos medios. Respecto al saneamiento debería cubrir a 69% de la población urbana y 31% de la rural.

Pese a las dificultades económicas que presentaba ALC durante los ochenta (grave recesión, altos niveles de inflación, disminución de la inversión), las metas en general fueron superadas y los avances de la sanidad, especialmente en el saneamiento, parecen haber sido significativos durante la *“década perdida”*. La explicación de estos resultados podría tener que ver con el cambio de fuente señalado, y posibles diferencias en su metodología. No obstante, en el caso uruguayo, como se verá luego, ello se podría explicar en parte por el aumento de las conexiones pese a la caída de la tasa crecimiento de las redes de saneamiento y agua potable, al contrario (o a partir) de lo ocurrido durante la década previa, cuando las redes se expandieron por encima de las conexiones.

Desde los noventa y hasta la actualidad, se ha producido un mejoramiento en la cobertura tanto de agua como de saneamiento, especialmente la de la población rural que tuvo significativos avances.

## **4.2 El proceso de privatizaciones**

A principios de la década de los noventa, la influencia de las corrientes neoliberales y las importantes limitaciones que mostraba la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en AL, hicieron que numerosos países implementaran reformas institucionales buscando una mayor eficiencia. Las reformas tuvieron diversa profundidad, importantes avances en la regulación de los servicios y menor en la

incorporación de privados a su prestación. Sólo en Chile y Argentina la privatización fue realmente significativa (cubriendo el servicio de agentes privados en estos países a 86% y 62% de la población, respectivamente) (Vivian Foster 2005).

En varios países se pasó del monopolio de una empresa pública nacional, dependiente del Gobierno Central (GC), a un proceso amplio de descentralización, entregando los servicios a organismos provinciales, municipales, cooperativas y empresas privadas. Los postores en las principales licitaciones fueron un puñado de grandes empresas de agua, principalmente francesas (Lyonnes de l'Eaux, Vivendi), y en menor medida españolas, inglesas y estadounidenses. La competencia fue limitada, a veces con un solo postor (el máximo de postulantes fue de seis empresas en la licitación para el servicio de México DF) (Foster 2005: 13).

Desde fines de los noventa las multinacionales del agua comenzaron a retirarse de AL, proceso que se aceleró en la primera década del siglo actual. Las principales razones de la salida obedecieron a decisiones estratégicas de reorientación de la actividad por parte de las casas matrices y a factores de inestabilidad económica y gubernamental. Pero también a conflictos entre operadores y reguladores, causados por las tarifas aplicadas (alzas desmesuradas; altos costos de conexión para nuevos usuarios, sin subsidios a familias de bajos ingresos; entre otros) y a suspensión de concesiones por incumplimiento de los amplios programas de inversiones establecidas en los contratos.

A excepción del caso chileno, en la mayoría de los países la experiencia privatizadora de los años noventa no mejoró la cobertura y calidad de los servicios de agua potable y saneamiento en AL. La mayoría de los servicios antes brindados por las multinacionales han sido re-estatizados, resultado *“del desencanto con el proceso de incorporación de los mismos, particularmente en los casos en que tal vinculación resultó altamente conflictiva. A ello se agrega el giro político observado en contra de estos procesos en varios países”* (Ducci 2007: 12).

En la actualidad, la presencia de operadores privados en la región es poco significativa (15% en 2005) y, dadas las tendencias políticas prevalecientes, es poco probable que vuelva a verificarse una estrategia de incorporación masiva de operadores privados como la evidenciada en los noventa.

## **5 EVOLUCIÓN Y DESEMPEÑO DE OSE**

### **5.1 Fundación de OSE**

La estatización de la compañía británica de aguas corrientes de Montevideo era una antigua aspiración del estado uruguayo al que acompañaba la opinión pública en general. Pudo hacerse realidad debido a la necesidad de utilizar el saldo favorable del comercio con Gran Bretaña durante la guerra, 17 millones de libras inconvertibles,<sup>13</sup> que sirvieron en su gran parte para la cesión al Estado de las empresas británicas de

---

<sup>13</sup> El total de las libras congeladas que los británicos debían a sus colonias, dominios y países periféricos ascendía a 3.500 millones de libras, con lo que los 17 millones adeudados a Uruguay significaban sólo el 0,5% del total. Lo adeudado a Argentina, 150 millones, significaba el 4,3%, y lo adeudado a Brasil, 68 millones, el 1,94% (citado en Nahum 2005: 22).

servicios públicos: las empresas ferroviarias, la empresa propietaria de los tranvías de Montevideo y la compañía de Aguas Corrientes.<sup>14</sup>

Producida la compra de la compañía británica en 1950, se creó la OSE el 19 de diciembre de 1952 (Ley N° 11.907) como servicio descentralizado del Ministerio de Obras Públicas. Se formó de la fusión de la ex compañía privada británica de Aguas Corrientes y la ex Dirección de Saneamiento del Ministerio de Obras Públicas creada en 1907, homologando y fusionando los dos planteles de personal. Fue un difícil comienzo, en tanto la antigua compañía “Montevideo Water Works” no había hecho en el último período las inversiones imprescindibles para asegurar el normal desarrollo del servicio de agua. *“El ente debió afrontar así las tareas de su organización, al mismo tiempo que la crisis de abastecimiento del servicio de la capital”* (CIDE 1965a: 21).

Por decreto del Poder Ejecutivo del 2 de julio de 1974 pasó a depender del Ministerio de Vivienda y Promoción Social. Finalmente, por ley del 30 de mayo de 1990 se creó el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y OSE pasó a relacionarse con el Poder Ejecutivo mediante este ministerio.

Los cometidos principales de OSE han sido la prestación en todo el territorio nacional de los servicios de agua potable y alcantarillado, este último como fue mencionado con la excepción de la ciudad de Montevideo, donde está a cargo del municipio.

Su Carta Orgánica establece que *“La prestación del servicio y los cometidos del organismo deberán hacerse con una orientación fundamentalmente higiénica, anteponiéndose las razones de orden social a las de orden económico”* (Art. 3).

Ejemplo de la primacía de estas razones de orden social, es la Memoria de 1964 en la que se afirma: *“Hasta el presente las tarifas se han estructurado en forma tal que su producido anual sea inferior a la inversión anual prevista para los gastos del Organismo; en consecuencia el Ejecutivo concurre (no siempre a tiempo) con sus recursos generales para equilibrar las finanzas de OSE”* (OSE 1964: 18). Es lo que se ha denominado “pérdida deliberada” (Solari y Franco 1983).

De acuerdo a estos objetivos, como se verá luego, hasta la década del noventa los gastos e inversiones de OSE superaron sus ingresos, rigiendo además una tarifa social.

## 5.2 Expansión de los servicios

Durante la **primera etapa** señalada que llega hasta inicio de los setenta, Uruguay se encontraba -como ya fue visto- muy por encima del promedio de ALC en cobertura de la población urbana con servicios de agua (por conexión domiciliaria y fuentes públicas de fácil acceso) y de saneamiento mejorado (90% contra 59% en agua y 51% contra 28% en saneamiento, Cuadros 1 y 2).

Sin embargo la CIDE, hacia mediados de la década del sesenta, en su “Plan de agua y servicios sanitarios” planteaba que el alcance global del servicio público de agua potable resultaba sólo relativamente satisfactorio en la comparación internacional y que

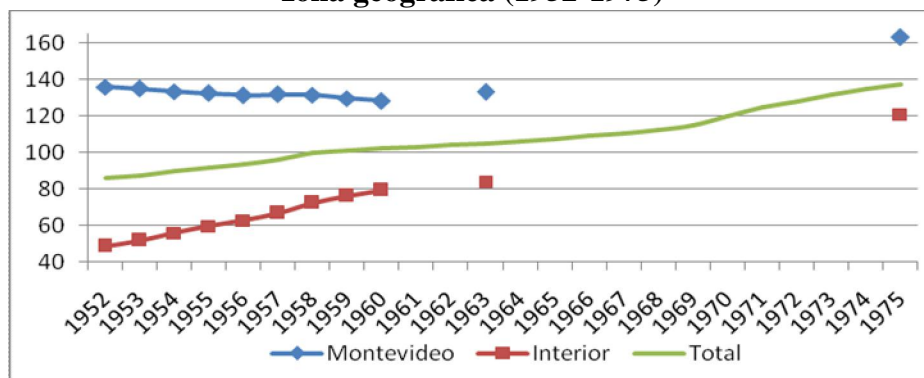
---

<sup>14</sup> Los precios acordados fueron: ferrocarriles 7.150.000 de libras, Compañía de Aguas Corrientes 3.060.000 y tranvías 1.814.000.

el panorama empeoraba notoriamente si se consideraba únicamente el Interior (urbano y rural). En el área rural 28,1% de las viviendas contaba con agua probablemente potable y 20,7% con sistemas de eliminación de excretas, datos que según la CIDE justificaban un programa y tratamiento especial para la población rural nucleada (CIDE 1965a).

En el interior del país existía por lo tanto un amplio sector por cubrir, incluso en los principales centros urbanos (Gráfico 3), por lo que el avance en la instalación de conexiones domiciliarias de agua potable fue mucho más acentuado que en Montevideo, lo que ya venía ocurriendo en las décadas previas a la fundación de OSE. La cobertura de la población del Interior con servicio de agua potable por conexiones domiciliarias pasó de 50 a 120 conexiones cada 1.000 habitantes entre 1952 y 1975. Mientras que en 1952 las conexiones de agua en el Interior eran aproximadamente la mitad de las de la ciudad capital, al final de primer período la diferencia se había acortado de manera importante y años después, en 1979, superaría en número de conexiones a Montevideo.

**Gráfico 3: Cantidad de conexiones de agua potable cada 1.000 habitantes según zona geográfica (1952-1975)**



Nota: Para los años 1961, 1962 y 1964-1974 no se cuenta con datos de población desagregados para Montevideo e Interior, por lo que no es posible estimar la cobertura por habitante.

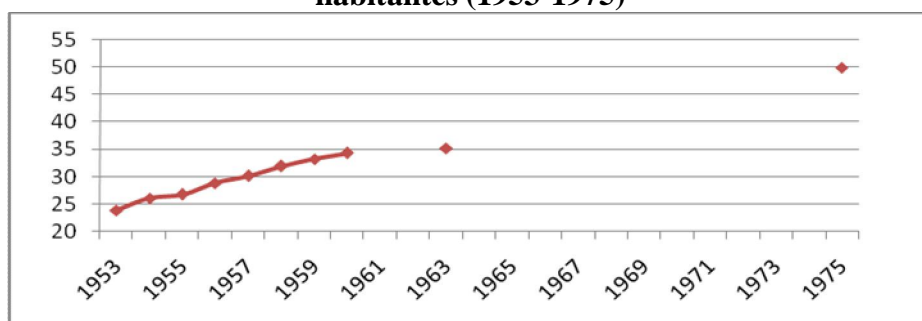
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Memorias de OSE para conexiones; "Estimación preliminar" de W. Cabella y R. Pollero para población entre el 1952 y 1960 y Censos de Población del INE para 1963 y 1975.

En materia de saneamiento, CIDE planteaba que *"el servicio público de alcantarillado tiene un alcance mucho menor; fuera de la capital, sólo existe en localidades mayores de 10.000 habitantes y llega sólo al 37,2% de las viviendas ocupadas"* (CIDE 1965a: 1).<sup>15</sup> Pero también en este sector que era el más retrasado, existieron importantes avances: las conexiones de alcantarillado en el Interior crecieron 100% en el mismo período, pasando de 24 a 50 conexiones cada 1.000 habitantes (Gráfico 4).

<sup>15</sup> En Montevideo en 1963 la cobertura de alcantarillado así medida era de 67,8% (CIDE 1965a: 1).



**Gráfico 4: Cantidad de conexiones de alcantarillado en el Interior cada 1.000 habitantes (1953-1975)**

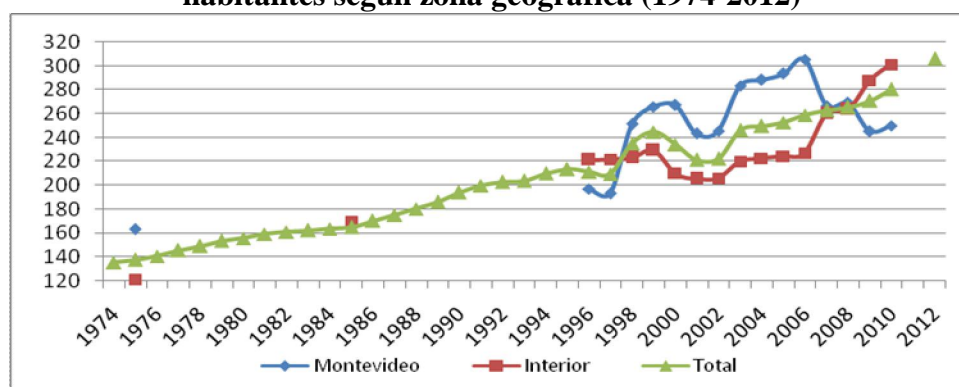


Fuente: Ídem Gráfico 3.

Durante el **segundo período** demarcado, desde 1973, se completó la cobertura de agua potable sobre la totalidad de la población, en función de un crecimiento importante del servicio de conexiones domiciliarias y la expansión de los servicios de fuentes de fácil acceso de agua potable a la población rural. El saneamiento mejorado llegó también al conjunto de la población, pero sólo una minoría de la población urbana del Interior tiene acceso a alcantarillado, constituyendo éste el aspecto más débil del servicio. Este último aspecto se encuentra en línea con las carencias anotadas para el conjunto de AL.

Desde 1973 la cobertura de agua potable continuó creciendo más aceleradamente en el Interior que en la Capital hasta 1997 (Gráfico 5). En ese año, presumiblemente en relación con la puesta en funcionamiento de la quinta línea de bombeo del Sistema Montevideo, se observa un salto de nivel en la cantidad de conexiones de la capital. En los siguientes años, como consecuencia de la crisis de 2002, el número de conexiones descende en general. Luego, una vez que el país entra en una etapa de intenso crecimiento y como resultado de las fuertes inversiones de OSE, se registrará un incremento importante de las conexiones.

**Gráfico 5: Cantidad de conexiones domiciliarias de agua potable cada 1.000 habitantes según zona geográfica (1974-2012)**



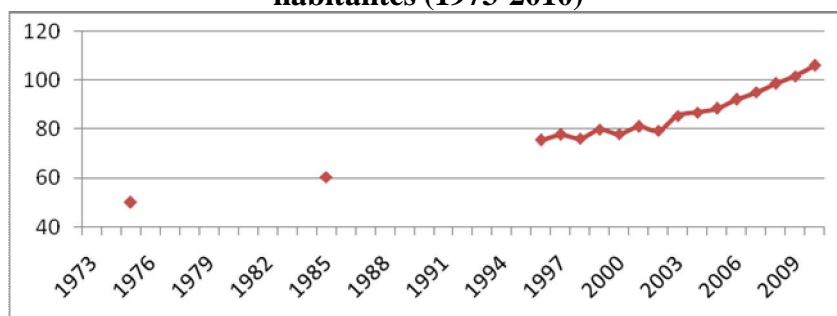
Nota: La caída en Montevideo y el aumento en el Interior desde 2007 obedece a que una regionalización de la administración de OSE modificó el área metropolitana de la capital, pasando algunas localidades a considerarse dentro del resto del país.

Fuente: Ídem Gráfico 3.

El número de conexiones domiciliarias de agua potable cada 1.000 habitantes aumentó de 140 en 1975 a 280 en 2010. A diferencia de lo que sucedió durante la crisis de 1982, la crisis de principio del siglo XXI impactó duramente en OSE, disminuyendo la

cobertura en agua y alcantarillado de Montevideo y el Interior (Gráficos 5 y 6).

**Gráfico 6: Cantidad de conexiones de alcantarillado en el Interior cada 1.000 habitantes (1973-2010)**



Fuente: Ídem Gráfico 3.

Como se mostró en el Cuadro 2, la cobertura de la población con servicio de saneamiento mejorado tuvo un gran impulso en los ochenta y noventa y llega en la actualidad a la totalidad de la población. En cambio el servicio de alcantarillado cubría en 2009 sólo al 91% de la población urbana de Montevideo y al 40% de la población urbana del Interior (y al 60% en las capitales de departamento). Su evolución en el Interior fue de 50 conexiones cada 1.000 habitantes a 106 entre 1975 y 2010.

#### *Tasa de crecimiento de conexiones y redes*

Para todo el país las conexiones de agua crecieron a una tasa acumulativa anual de 3,9% entre 1953 y 1958 y de 2,7% entre 1959 y 1972 (Cuadro 4). Por su parte, el saneamiento de OSE lo hizo en 6,4% y 4,2% respectivamente. En ambos servicios, durante la primera mitad de los sesenta existió un enlentecimiento, mientras que en la segunda y primeros años setenta se recuperan los niveles de expansión de los cincuenta.

**Cuadro 4: Número de conexiones y km de redes de agua y saneamiento y tasas de crecimiento acumulativo anual (1921-2010)**

[The content of Cuadro 4 is obscured by a black box.]

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Memorias de OSE y Anuarios Estadísticos.

Las conexiones de agua continuaron creciendo a algo menos de 3% tanto en los setenta como en los ochenta, si bien en este último caso la tasa se acelera en la segunda mitad de la década, luego de una baja performance durante los años de la crisis de 1982. A su vez, ello podría estar vinculado a las facilidades que durante el primer gobierno constitucional se dio a la población de menores recursos para su conexión a las redes de OSE. En los noventa el crecimiento se acelera (3,4%), mientras que durante los dos mil las conexiones se expandieron a 1,4% (0,6% hasta 2005 y 2,3% desde entonces).

En cuanto al saneamiento durante los setenta y ochenta hubo una desaceleración de la expansión de las conexiones, para recuperarse en las últimas dos décadas, dónde el crecimiento fue de algo más de 3%, alcanzándose en el último quinquenio el 4%.

En materia de redes, en el caso del agua las tasas de crecimiento han sido a lo largo de la historia de OSE algo más de 3%. Las máximas tasas se alcanzan durante los noventa, mientras que en los ochenta y durante el siglo XXI se registran tasas menores a 2%.

Las redes de saneamiento en general se han expandido algo más lentamente, crecieron desde el nacimiento de OSE hasta los ochenta a tasas de entre 1,5% y 2%. Luego, en los noventa, con el boom de inversiones, crecerán a 2,7%, y presentaron la mayor tasa de crecimiento de la serie durante el último quinquenio (3,1%).

De esta forma, desde la restauración democrática y durante los noventa hay importantes avances en el saneamiento. En el primer caso creciendo más las conexiones que las redes, vinculado a las facilidades de conexiones antes mencionadas así como al aprovechamiento de las inversiones de los setenta, cuando las redes se expandieron más que las conexiones. En los noventa, ambas variables crecen de forma importante.

Luego del fuerte impacto que significó para la empresa la recesión y crisis de finales del siglo XX e inicios del XXI, durante los años de gobierno del Frente Amplio se alcanzan las tasas de crecimiento de las redes de alcantarillado más altas desde la fundación de OSE y tasas elevadas de crecimiento de las conexiones, superiores a la media histórica; avanzando así en el servicio más retrasado en materia de cobertura.

En cuanto a las tasas de crecimiento de redes y conexiones de agua si bien se recuperan luego de la crisis de 2002, resultan menores que las de los noventa y que la media histórica, dentro de un marco en el que existe prácticamente un 100% de cobertura.

### 5.3 Inversiones y planes de obras

Durante la **primera etapa**, el costo de los planes de inversión para la realización de grandes obras llegó a alrededor de 47 millones de dólares (según cotización del dólar en los años de aprobación de los planes), con financiación externa en un porcentaje importante que aún no se ha podido calcular con exactitud.<sup>16</sup> Según estimaciones de las inversiones realizadas efectivamente por la empresa en ese período, éstas habrían alcanzado algo más de 40 millones entre 1955 y 1973 (en promedio aproximadamente 2 millones de dólares por año),<sup>17</sup> debiéndose tener en cuenta que algunas de las inversiones aprobadas se preveía que fuesen más allá de 1973.

Estas obras se dirigieron a la ampliación de los servicios de agua de la Cuenca de Montevideo. Recién hacia el final del período se aprobó un plan de significación dirigido a los servicios de agua y saneamiento en el Interior.

---

<sup>16</sup> Es parte de la agenda de trabajo futuro el estudio del origen y características de la financiación de la inversión de OSE, en el marco general de los mecanismos que se dan al respecto en el conjunto de EPNF.

<sup>17</sup> Esas cifras representaron -en promedio- durante esos casi 20 años algo más de 0,1% del PIB anual y entre 1962 y 1973 alrededor de 30-35% de los ingresos de explotación anuales.

En 1954 se aprueba el primer plan de obras del organismo (Ley N° 12.121), dotándolo de 48 millones de pesos (equivalentes a 15 millones de dólares de ese año). La cantidad autorizada llegaba a tan solo poco más del tercio de lo solicitado por OSE. Se destinaban 32 millones para la ampliación de las instalaciones de abastecimiento de agua a Montevideo, que incluía la construcción de la cuarta línea de bombeo; 8 millones para el plan de emergencia de las instalaciones de dicho abastecimiento y 8 millones para el mantenimiento y la ampliación de las instalaciones en el Interior. Decía al respecto la Memoria de 1954 “de acuerdo a los recursos previstos por la Ley 12.121, se tiene la convicción de que el abastecimiento de agua a la Capital (en volumen) estará asegurado [...] por un período no menor de 20 años”. En cuanto a las poblaciones del Interior “cuadruplicando las sumas asignadas aún se estaría por debajo de las necesidades urgentes” (OSE 1954: 31).

La ampliación del suministro de agua en el “Sistema Montevideo” fue la principal realización del período. El plan comprendía cinco partes: 1) la toma en el Río Santa Lucía y el túnel de aducción; 2) la sala de bombas; 3) la planta de purificación; 4) la Cuarta tubería; y 5) las grandes tuberías de distribución en Montevideo (Ilustración 2).

**Ilustración 2: Diagrama del trazado de las líneas de bombeo**



Fuente: OSE, Revista “Vertedero” (2005).

El cálculo de 1954 resultó optimista respecto al costo de las obras. Luego de pasar por las etapas de estudios, aprobación de proyecto y expropiaciones, los recursos debieron

ser ampliados en 1959 y 1962 (entre 1955 y 1963, las inversiones estimadas de OSE fueron algo más de 15 millones de dólares). En este último año se aprobaron dos préstamos externos para viabilizar la obra: con el BID por 5,7 millones de dólares para la realización de obras y compra de equipos, y con el *Export Import Bank* por 1,9 millones para la compra en EEUU de los materiales y equipos de la nueva usina de purificación.<sup>18</sup> A esto se sumaba la financiación con recursos nacionales de 110 millones de pesos destinados a la construcción de la cuarta línea. En total aproximadamente 17,6 millones de dólares de 1962.

La construcción de la cuarta línea de aducción para el abastecimiento de agua a Montevideo incluía la instalación de una fábrica para la construcción de los caños a emplear, para lo que se contrató una empresa extranjera. En 1963 se inauguró la cuarta línea de bombeo, de 51 kms. de longitud. Corría paralela a la segunda línea, terminando en los grandes depósitos de agua del Cerrito. Siete años después de la inauguración de la cuarta línea, en 1970, se iniciaban los estudios de anteproyectos de la quinta línea de bombeo, que se inaugurará recién en 1997 (Ilustración 2).

En 1964 comenzó a funcionar la nueva usina de Aguas Corrientes y una nueva usina de potabilización. En 1967, luego de sucesivas ampliaciones de la sala eléctrica de bombeo construida en 1955 en Aguas Corrientes, salió de servicio la antigua sala de bombeo a vapor. Ese mismo año se inició la construcción del edificio central de la empresa, inaugurado en 1971 al cumplirse 100 años del suministro de agua a la capital.

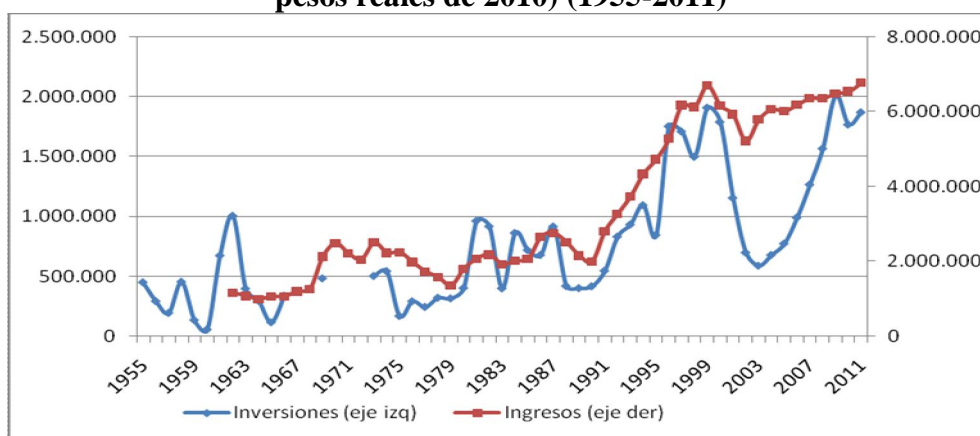
En cambio, los servicios de agua en el Interior se hallaban al límite de su capacidad, tal como planteaba la CIDE. En 1962 se habían aprobado dos importantes proyectos de obras para la ampliación del suministro de agua más allá del “Sistema Montevideo”: 1) primera etapa de obras para dotación de agua y saneamiento en el Interior por 67 millones de pesos (6,1 millones de dólares de 1962) con financiamiento del BID, a ejecutar entre 1965-1970 (préstamo N° 156 SF/UR); y 2) Proyecto sistema central “Laguna del Sauce” para dotar de agua potable a los balnearios de Maldonado por 90 millones de pesos (8,2 millones de dólares de 1962). Este proyecto se ejecutó entre los años sesenta y setenta. Incluía una Usina de Purificación en la costa, un depósito regulador en la sierra y cañerías que suministraban el agua a las ciudades y balnearios de Maldonado. En 1971 se inauguró el tramo Maldonado-Punta del Este.

No obstante, la evolución de la inversión total del ente (Gráfico 7), sugiere que su dinámica inversora no tuvo gran dinamismo durante la segunda mitad de los cincuenta, incluso presenta caída durante esos años (lo que también ocurre con el conjunto de EPNF, según Bertino et al. 2012d). Mientras que los sesenta se inician con importantes inversiones y en general los niveles fueron en promedio mayores -incluidos los primeros años setenta-. Ello seguramente a partir de los aumentos de recursos previstos en 1959 y 1962, obtenidos en buena medida a partir de empréstitos externos.

---

<sup>18</sup> Leyes 13.150 y 13.051 del 10 de mayo de 1962, en Memoria de OSE 1962.

**Gráfico 7: Evolución de las inversiones y los ingresos de explotación (miles de pesos reales de 2010) (1955-2011)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SEPLACODI/OPP, Balances de OSE e INE. Se deflactan las inversiones corrientes por el IPC con base 2010.

Tal como señala la CIDE (1965a), el bajo nivel de inversiones tanto de OSE como del saneamiento de Montevideo a cargo del municipio capitalino durante el período 1955-1963, habría sido resultado básicamente de la crisis de los sistemas tradicionales de financiamiento de inversiones (consistente en la emisión de títulos de Deuda Pública al en pesos uruguayos 5% de interés, que la inflación volvía negativo), a lo que se agregaba el déficit de Cuenta Corriente de OSE, vinculado con las tarifas insuficientes. A su vez, existió una caída de las transferencias durante la segunda mitad de los cincuenta, que aumentan durante la primera mitad de los sesenta para reducirse en paralelo a aumentos tarifarios reales durante los años finales de la década. Dichos incrementos de precios junto a una aceleración del crecimiento de su volumen de producción, explicarían el aumento de sus ingresos observado en esos años (Gráfico 7).

Durante **el segundo período**, la evolución de la inversión de OSE fue muy variable (así como el peso de las mismas en los ingresos de la empresa, como se verá a continuación), lo que se explica por la volatilidad del período, surcado por tres crisis, la de comienzos de los ochenta, los del final de esta década y la gran crisis de 1999-2002. Entre ellas, la inversión en general crece, moderadamente en los años previos a la crisis de 1982 y en forma muy importante en la segunda parte de los noventa y desde mediados de la primera década del siglo XXI.

En promedio, las inversiones fueron de 4 millones de dólares anuales durante los setenta, de casi 15 en los ochenta y de algo más de 40 en los noventa y primera década del siglo XXI. En 2011 se superaron los 100 millones de dólares invertidos, cifra nunca antes alcanzada en esa moneda. Dicha inversión representó 0,1% del PIB en los setenta, pasando a aproximadamente 0,2% desde entonces.

En cuanto al tipo de obras, además de continuar importantes obras para la ampliación del suministro de agua en la Cuenca de Montevideo y para el desarrollo de la Cuenca de Laguna del Sauce, buscando ampliar las conexiones de agua y el alcantarillado en Maldonado y sus balnearios, se impulsa la ampliación de la cobertura del alcantarillado en el Interior, la parte más retrasada de las obras sanitarias del país. Finalmente, en los últimos años se desarrollan obras para el tratamiento de las aguas servidas.

Las inversiones aparecen poco dinámicas durante la segunda mitad de los setenta, para luego sucederse algunos años de importante crecimiento hasta la crisis de 1982, cuando presentan una retracción que solo será realmente pronunciada durante los complejos años de alta inflación de finales de la década. Los niveles previos a la crisis solo se alcanzan nuevamente a mediados de los noventa, al tiempo que en los años finales del siglo se vive una gran expansión de las inversiones que duplica dichos niveles. La crisis de comienzo del siglo XXI significó la caída sostenida más importante en la historia de OSE. En 2005 comienza la recuperación hasta llegar en 2009 al nivel máximo histórico de fines de los noventa (Gráfico 7).

Al final de la década del setenta, OSE concertó varios préstamos internacionales, elevándose el nivel de las inversiones, fenómeno que se da en varias de las EPNF (Bertino et al. 2012d). Esto se ubica en el doble marco de la abundancia de capitales en los mercados financieros y de la creciente preocupación por el suministro de agua potable y de saneamiento y su significación en la salud pública. Como fue visto, varios organismos internacionales como la OMS (Organización Mundial de la Salud) y la OPS (Organización Panamericana de la Salud) alentaron acciones en pos de la expansión de los servicios en el seno de Naciones Unidas. En la Conferencia de Mar de Plata de 1980 Uruguay se comprometió a realizar las obras necesarias durante el decenio 1981-90.

En dichos años se concertaron dos importantes créditos con el BID, uno para el abastecimiento de agua en ciudades del Interior y otro para la ampliación del suministro de agua del Sistema Montevideo.

En lo que refiere a este Sistema, el préstamo del BID de 1978 (22 ISF/UR) permitió encarar la construcción de la represa de Paso Severino, cuyo proyecto había sido realizado en 1974 por la empresa THemag-Ica. La represa produciría un embalse de las aguas del Santa Lucía Chico, como reserva del sistema Montevideo. Además, se construirían dos grandes depósitos de agua en el Cerrito de la Victoria, punto terminal de la Cuarta Línea. Se sostenía que esta ampliación permitiría asegurar el suministro hasta el año 2000 (OSE 1980). El 1980 se contrató a otra empresa, Hidrosud S.A. para la supervisión de los trabajos de la represa, que realizó una revisión del proyecto. El nuevo proyecto aprobado reducía los gastos y el volumen de la represa. Finalmente, ésta fue inaugurada en 1987 con un costo total de 9,5 millones de dólares (OSE 1986).

En el “Plan de abastecimiento de agua al interior 30 localidades”, se invertían 2,6 millones de dólares, algo más de la mitad suministrado por el BID (préstamo 432 S/F) y el resto por Rentas Generales, a ejecutar en 1975-80. El destino era la ampliación del suministro de agua, la construcción de depósitos y la ampliación de las plantas de tratamiento en localidades del Interior (OSE 1980).

Respecto al saneamiento en el Interior la Memoria de 1980 advertía que el lento desarrollo de las redes de alcantarillado y del número de servicios no ha acompañado durante los últimos 20 años los avances de la red de agua potable, “*por lo cual y en razón [...] de los compromisos asumidos [...] en la Asamblea de las Naciones Unidas del 10/11/80, se hace necesario una ampliación importante*” (OSE 1980: 24), lo que puede observarse en el Cuadro 4. Con esa finalidad se aprobó un plan en tres etapas.

La primera consistía en acelerar el plan de ampliaciones y construcciones de nuevos

servicios en 48 localidades de más de 5.000 habitantes, dando servicio a un total de 500.000 habitantes, cubriendo la mitad de la población urbana del interior. Ello implicaba construir 680 kms. de redes y 74.500 nuevas conexiones. La segunda era proporcionar saneamiento a 60 localidades de entre 1.000 y 5.000 habitantes. Ello consistía en soluciones colectivas, con construcción de alcantarillado en 30 de dichas poblaciones, llevando servicio de saneamiento a 40% de los habitantes nucleados y promoviendo y colaborando en el financiamiento de sistemas individuales para servir a 13.000 habitantes ubicados en las zonas periféricas de esas localidades y en las 30 restantes. Ello llevaría a la construcción de 12.000 nuevas conexiones y de 4.200 sistemas individuales de tratamiento. La tercera consistía en promover y cofinanciar la construcción de sistemas individuales de eliminación de excretas en las poblaciones de menos de 1.000 habitantes, solucionando el problema de 63.000 viviendas.

Se preveía desarrollar este plan en 5 años para la fase 1 y en 8 años para las fases 2 y 3. Su costo ascendía a 120 millones de dólares, tendiendo a la cobertura del 60% de la población del interior. No se tardó mucho en cobrar conciencia de la magnitud del compromiso contraído. En la Memoria de 1981 se afirma que se estaría muy cerca de llegar respecto al objetivo del agua potable, no así al del saneamiento, *“concretarlo implicaría un incremento en los planes de inversiones en el área, que el País no admite dentro de las directivas económicas actuales”* (OSE 1981: 7). Se plantea entonces como objetivo duplicar el saneamiento en el Interior llegando al 60% de su población urbana. OSE se había comprometido también a disminuir las pérdidas de agua ocurridas durante su extracción y distribución, llegando a una relación del 70% entre agua facturada y agua elevada.<sup>19</sup> La imposibilidad de cumplir con los planes se hace más evidente cuando estalla la crisis financiera, la devaluación e inflación en 1982 y la consiguiente reducción de gastos resuelta por el gobierno.<sup>20</sup> De todas maneras, se instrumenta un nuevo sistema de facturación que permitió reducir el tiempo entre toma de consumo y cobro (de 3 meses a 35 días) y se obtuvieron algunas mejoras del índice de eficiencia agua facturada-agua elevada (OSE 1982-1983).

Durante la transición de los ochenta, a partir de la restauración institucional en 1985, a comienzos del gobierno de Julio M. Sanguinetti, OSE elabora un plan quinquenal con objetivos a mediano y largo plazo, contenidos en el documento *“OSE Política y planes de desarrollo”*. Los objetivos eran: 1) abastecer de agua potable al 86% de la población nucleada del país para el final del quinquenio 1985-1990; 2) incrementar en forma selectiva el servicio de alcantarillado en las ciudades mayores o medias del Interior; 3) mejorar la gestión de la empresa a nivel institucional, operacional, con el objetivo de lograr mayor eficiencia, para lo que se obtiene la financiación del Banco Mundial y se firma un contrato de asesoría con la empresa estatal SANEPAR del estado brasileño de Paraná, que suministraba agua y saneamiento a la ciudad de Curitiba.

---

<sup>19</sup> Se adjudicó a una consultora extranjera el estudio de las causas de la baja relación así como de la realización de un modelo matemático de la red. Se recomendó la actualización del catastro de la red, la reparación y cambio de medidores y la realización de investigaciones sobre el estado de conservación del sistema de aducción. También se contrató a un consultor extranjero a efectos de proyectar una facturación por ciclos.

<sup>20</sup> Según datos de SEPLACODI, OSE invirtió en 1981 por encima de lo presupuestado, en 1982 igual a lo previsto y durante 1983 y 1984 tan solo 50% de lo previsto. Fenómeno que con particularidades, se da en todas las EPNF.



En un adelanto de lo que será la política social focalizada de los noventa, con el objetivo de favorecer a la población de menos recursos el precio de las conexiones de agua y de saneamiento y las condiciones de financiamiento se mantuvieron a valores simbólicos. Se aspiraba a la eliminación de los postes surtidores en Montevideo y en varias ciudades del Interior, sustituyéndolos por las redes de conexión a las viviendas en los barrios de menores recursos.<sup>21</sup>

En 1988 se llegó con servicio de agua potable por conexión a 82% de la población nucleada del país (74,9% de la población total del país, cifra bastante menor a la que surge de los trabajos de CEPAL según Cuadro 3) y 26,8% de la población nucleada del interior contaba con servicio de alcantarillado (OSE 1988).

No obstante, la expansión de conexiones y redes de alcantarillado en el marco de una inversión a la baja durante la década (Gráfico 7), fueron muy inferiores a las sucesivas metas planteadas. Las conexiones solo crecieron en los ochenta menos de 30% y las redes menos de 20%, es decir, 26.000 nuevas conexiones y 205 kilómetros de redes.

Durante la década de los noventa, nuevamente en un marco de abundancia de capitales a nivel internacional y con finanzas saneadas por la política de “realismo tarifario”<sup>22</sup> se expandió la inversión en OSE, como también lo hizo la de otras grandes EPNF (Bertino et al. 2012d). En esta década los ingresos de OSE más que se duplicaron en términos reales y se cuadruplicaron en dólares.

La gran obra de los años noventa fue la construcción de la Quinta Línea de Bombeo del Sistema Montevideo, que abastece de agua potable, además de la capital, a varias ciudades y balnearios del departamento de Canelones. El transporte del agua desde Aguas Corrientes se hacía mediante cuatro grandes tuberías, denominadas como 1ra, 2da, 3ra y 4ta línea de bombeo. Esta última, inaugurada en 1963, era responsable del 70% del agua transportada, lo que significaba un riesgo muy importante para el suministro de la población.

Los primeros estudios para la elaboración del proyecto se habían iniciado en 1970. Durante 1995 finalizaron las gestiones de la licitación internacional. El monto de suministros y obra ascendió a 77 millones de dólares, financiados por varios bancos y fondos propios. Se aprobó la adjudicación en diciembre de 1995, para ejecutar en dos años. En 1996 se finalizó el primer tramo y para 1997 la finalización de las quinta línea *“permitirá el abastecimiento de agua potable a más de 120.000 habitantes de Canelones que jamás contaron con ese vital elemento”* (Editorial, en OSE 1995), así como mejorar el suministro en amplias zonas de Montevideo. Se remodeló además la planta potabilizadora y salas de bombeo, instalándose un sistema de control automático.

Otra realización ampliamente publicitada fue la construcción e instalación, en colaboración con el ejército, de las plantas potabilizadoras transportables (UPA) en el marco del “Programa de aumento de agua potable para las localidades del Interior”.

---

<sup>21</sup> Ejemplo: Plan Barrio Borro, Plan Cerro. El Plan “200 barrios de Montevideo” se propone cubrir el 100% de la población nucleada del departamento de Montevideo hacia fines de 1989 (OSE 1986).

<sup>22</sup> Concepto que aparece por primera vez en el primer artículo del Decreto 595 de 1974. Por realismo tarifario se entienden aquellas políticas tarifarias que se implementan con el objetivo de cubrir los costos de explotación de la empresa y de generar un excedente que equivalga a una cierta tasa de rentabilidad.

Consisten en unidades transportables que instaladas en un lugar determinado potabilizan rápidamente el agua que ingresa de una fuente superficial (arroyos, ríos, lagos). Las primeras UPAs se fabricaron para producir agua potable a las representaciones del ejército en las Misiones de Paz de Naciones Unidas (OSE 2005: 17-20). Las mismas se instalaron en distintas localidades del país que presentaban riesgo en el suministro, llegando en la actualidad a 100 unidades instaladas, que aumentan en un 50% la capacidad de producción de agua potable en el Interior del país.<sup>23</sup> También se realizó el saneamiento de Maldonado, junto con su Intendencia, con un costo de 49 millones de dólares y financiación del *Lloyd Bank* de Brasil.

En 1998 comenzó a desarrollarse el Plan Nacional de Agua Potable y Alcantarillado con la colaboración del BID. Objetivos: 1) apoyar la regionalización de OSE; 2) instalar o ampliar el servicio de agua potable en las ciudades del Interior vecinas a Montevideo; y 3) ampliar la capacidad de tratamiento de aguas servidas y reorganizar su recolección con camiones succionadores. El costo fue de 67 millones de dólares, 45 financiados por el BID y 22 con contrapartida local.

También se aprobó un préstamo del Banco Mundial que se comenzaría a ejecutar en el 2000, por un monto de 165 millones de dólares a realizarse en 8 años. Sus principales componentes eran: Reducción del Agua No Contabilizada (programa RANC), construcción de potabilizadoras en varias ciudades, construcción de redes de saneamiento, plan de saneamiento en ciudades de más de 1.000 habitantes, plan de agua y saneamiento en ciudades de menos de 1.000 habitantes, etc.

La crisis que se inició en 1999 y que llegó a sus peores momentos en 2002, tuvo un profundo efecto de retracción en OSE, por lo que el proyecto no se continuó hasta 2006.

Desde 2004, se inicia un período de gran crecimiento de las inversiones que se acelera a partir de 2006 y que también se verifica en el resto de las grandes EPNF. OSE no sólo ha presentado gran dinamismo inversor -entre otras cosas dada la mejora de sus utilidades en el período-, sino que alcanzó niveles récord de inversión en 2009.

La expansión de las inversiones fue acompañada de una política focalizada de subsidios a sectores de la población considerados más vulnerable, los beneficiarios de planes sociales del MIDES, los hogares ubicados en asentamientos y los hogares considerados en situación de vulnerabilidad socioeconómica según la Dirección Nacional de Vivienda, se benefician de un subsidio en caso de consumo menor a 15 m<sup>3</sup>. El total de conexiones subsidiada en el 2010 ascendía a 45.434, de las cuales casi 70% correspondían al Interior del país (Amarante y Ferrando 2011, p.10).

Una de las principales obras iniciadas fue la construcción de la Sexta línea de bombeo de agua potable, que tiene por finalidad reforzar el abastecimiento de la zona oeste de la capital. La obra surgió de la programación resultante del “Plan de Agua Potable y Alcantarillado” finalizado en 2001, cuya ejecución fue pospuesta en los años de crisis económica. Se comenzó a construir en 2008 y el tronco principal fue inaugurado en

---

<sup>23</sup> Una cantidad similar se han instalado en diversos países de América del Sur y Central, África y Asia y 10 unidades en la representación del país en las Misiones de Paz.

febrero de 2010 y actualmente se están finalizando las áreas troncales laterales. El costo total de la obra es de 70 millones de dólares.<sup>24</sup>

Además se llevaron adelante importantes obras de saneamiento en el Interior, siendo en esta materia -como ya fue visto- que se observan los principales logros del período en materia de tasas de crecimiento de conexiones y redes. No obstante, aún la cobertura actual es de sólo 40% de la población nucleada del Interior y 60% en sus capitales.

En ese marco, el Plan Nacional de Conexiones de 2011 se propone alcanzar una cobertura mínima del 60% en sistemas de alcantarillado existentes y un crecimiento sostenido de nuevos sistemas. La Ley N° 18.840 estableció la obligatoriedad de conexión a aquellos predios situados frente a redes existentes. Las mayores obras se están desarrollando en el saneamiento de Ciudad de la Costa y el de Maldonado, ambos incluyen tratamiento de aguas servidas con un costo de 80 millones de dólares cada uno.

Finalmente, comenzó a desarrollarse el Proyecto Modernización y Rehabilitación de los Sistemas de OSE, en 4 etapas financiadas parcialmente por el Banco Mundial. La primera etapa del proyecto comenzó en 2001 y terminó en marzo de 2007, e involucró inversiones de 36,9 millones de dólares, de los cuales el Banco Mundial aportó 27 millones (73%, préstamo BIRF 4556/UR).

El costo total de la segunda etapa, que estaba previsto terminar en 2012, es de 68 millones de dólares, con aporte del Banco Mundial por 50 millones (73%, préstamo BIRF N° 7475/UR). Se destinaría: 22,6% a renovación institucional que incluye renovación de laboratorio; 32,9 % a suministro de agua (Aguas Corrientes y RANC); y 5,8% para saneamiento. Los principales objetivos eran incrementar la eficiencia, la cobertura y la sustentabilidad de los servicios de agua potable y saneamiento, mediante: a) desarrollo institucional de OSE: apoyo al cambio institucional y reforma de sus sistemas de gestión que OSE lleva adelante a través de su programa Vector; b) rehabilitación y mejora de la Planta de Aguas Corrientes: aumento de la capacidad de tratamiento del agua potable del sistema Montevideo, permitiendo cubrir la demanda al año 2035; c) reducción del agua no contabilizada;<sup>25</sup> y d) incremento de la cobertura de alcantarillado.

La tercera etapa se enfocará en construcción de plantas de tratamiento de aguas servidas, problema pendiente que enfrentan hoy los países independientemente de su grado de desarrollo.

Un último elemento a considerar en el análisis de largo plazo de las inversiones es su vínculo con los ingresos de la empresa. Como es esperable las inversiones son más volátiles que los ingresos, lo que ocurre en el resto de las grandes EPNF del país. Como puede observarse en el Gráfico 8, en promedio las inversiones han significado 25% de los ingresos de explotación<sup>26</sup> entre 1963 y 2011, alcanzando máximos superiores a 40% durante la primera mitad de los ochenta y mínimos en torno a 10%-15% durante los

---

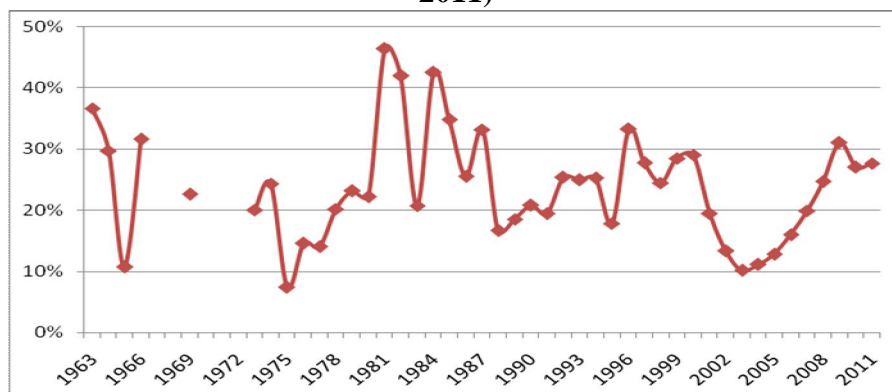
<sup>24</sup> [www.ose.com.uy/a\\_Sextaline.html](http://www.ose.com.uy/a_Sextaline.html)

<sup>25</sup> 17 sub-proyectos de RANC: sustitución de tuberías, combate de anomalías comerciales, sustitución de micro medidores e instalación de macro medidores en fuentes de producción y en sistemas de distribución.

<sup>26</sup> Éstos incluyen otros ingresos menores no vinculados a venta de servicios.

años centrales de los setenta y en torno a la crisis de inicio del siglo XXI. En los últimos años se registran niveles similares a los de finales del siglo XX, alrededor de 30%.

**Gráfico 8: Peso de las inversiones en los ingresos de explotación de la OSE (1963-2011)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SEPLACODI/OPP, Balances de OSE e INE.

Otro elemento a destacar es que en trabajos previos (Bertino et al. 2012d) se ha encontrado un alto coeficiente (0,81) de correlación positiva (pro-ciclicidad) entre las inversiones de OSE y sus ingresos (sin incluir subsidios directos desde el GC) durante el período 1973-2010. Dicha cifra es bastante mayor al de otras empresas que también presentan una correlación positiva entre ambas variables.

En síntesis, durante el primer período se realizan importantes inversiones si bien su cuantía fue más bien moderada, y desde los setenta la inversión acompañó en general las fluctuaciones de la economía en su conjunto. Durante los primeros años setenta caen los niveles de inversión, hasta que hacia el final de la década se verifica un importante crecimiento que finaliza con la crisis de 1982, manteniéndose en un nivel muy bajo durante el resto de la década. En los años finales del siglo se vive una gran expansión de las inversiones que termina con la crisis de 2002, que significó la caída más importante en la historia de la empresa, comenzando en 2005 una fuerte recuperación. Actualmente OSE presenta uno de los picos de expansión de las inversiones más altos de su historia.

#### 5.4 Evolución de las tarifas

Durante el **primer período** entre 1953 y 1973 las tarifas cubrieron solo una parte de los gastos de la empresa, debido al proceso inflacionario y, además, a la incidencia de uno de los objetivos fundacionales, el de abaratar los servicios a la población.

Al respecto, la CIDE planteaba que luego del difícil comienzo de OSE antes mencionado, *“sus dificultades financieras crecieron con el tiempo ya que sus tarifas permanecieron congeladas hasta 1956 y sus posteriores ajustes, siempre atrasados respecto a la evolución de los costos del servicio, solo financiaron parte de los gastos de operación y mantenimiento”*. Por otra parte, plantea que *“la política de baja de tarifas ha sido adoptada y defendida en función de la finalidad social del organismo público pero, al no haberse creado mecanismos compensadores eficientes, ha tenido como resultado real cierto deterioro y estancamiento de este servicio esencial”*. Dicha *“penuria financiera”* habría *“repercutido desfavorablemente en la organización y en el servicio prestado en dos aspectos esenciales: a) dificultando las reparaciones*

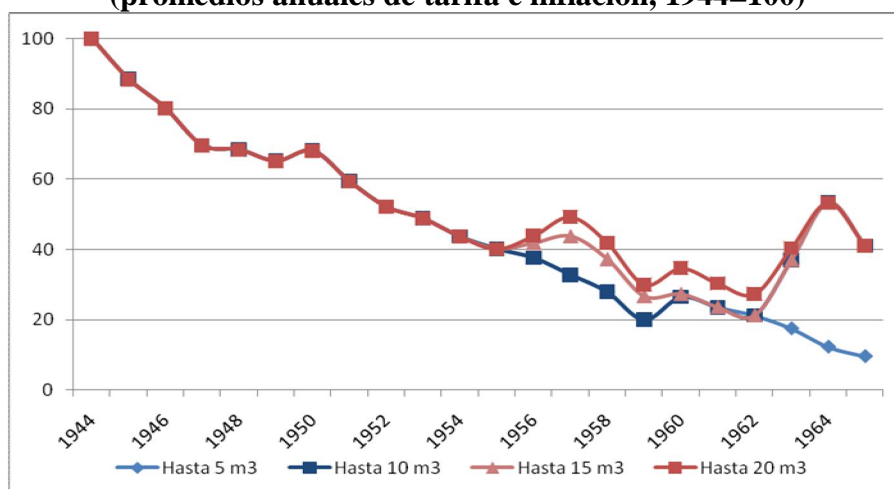
*oportunas y necesarias; y b) provocando un éxodo del personal técnico y profesional especializado, por la falta de estímulos de toda índole” (CIDE 1965a: 21).*

Las tarifas residenciales por consumo de agua cayeron en términos reales desde antes de la fundación de OSE y hasta fines de los cincuenta (Gráfico 9). En un primer momento, el deterioro real se explica porque las tarifas se mantuvieron fijas en términos nominales hasta 1956, luego porque los ajustes tarifarios corrían más lentos que la inflación. Ello no era una excepción de OSE, sino un hecho que se registraba en varias de las EPNF nacionales (electricidad, teléfonos, incluso combustibles) (Bertino et al. 2012c).

Además de una tarifa industrial y comercial y otra residencial, dentro de esta última se instrumentó a partir de 1956 un rango de consumo correspondiente a una tarifa social, subsidiando a los consumidores de menos recursos.

Posteriormente, los incrementos tarifarios para los mayores tramos de consumo de 1960 y 1963, conllevarán a que más allá de que el ajuste de 1965 fue muy por debajo de la inflación (y similar para todos los tramos de consumo), las tarifas reales en promedio permanecieran en niveles similares (o muy levemente superiores) a los de fines de los cincuenta durante la primera mitad de los sesenta. Desde 1965 existirán uno o más ajustes en cada año hasta la actualidad.

**Gráfico 9: Tarifa real residencial de consumo de agua corriente (1944-1965)  
(promedios anuales de tarifa e inflación, 1944=100)**



Nota: no incluye otros gastos vinculados al servicio, como derecho al servicio y alquiler o conservación medidor.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Memorias de OSE e INE para inflación.

En 1965 la Memoria de la empresa ilustraba el importante descenso histórico del precio del consumo de agua en relación al jornal de un peón. En 1944 el jornal equivalía a 13 m3 de agua y en 1965 a 190 m3 en la tarifa más baja de hasta 5 m3 y a 45 m3 en la tarifa de consumos mayores a 5 m3.

En ese marco, la CIDE planteaba las dificultades de una política de tarifas bajas: *“no es posible que el presupuesto nacional pueda suministrar el volumen de subsidios demandados por el Ente así como proveer los montos requeridos por el financiamiento de sus inversiones. Por lo demás, una tarifa suficiente para el equilibrio presupuestal del ente [es decir, cubrir sus costos de operación y mantenimiento, dado que las*

inversiones en su propuesta serían financiadas desde el Estado y luego recuperadas a partir del cobro a los beneficiarios], *no requiere gravar el ingreso familiar más allá del 0,8% - 0,9%*" (CIDE 1965a: 25).<sup>27</sup>

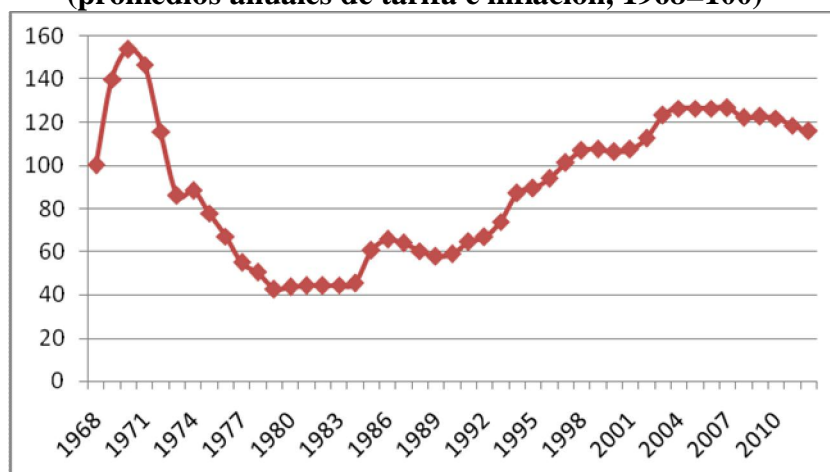
En los últimos años sesenta hubo un aumento real de tarifas (sobre todo de la industrial y comercial, una de las propuestas de la CIDE),<sup>28</sup> mejorando el resultado financiero.

De esta forma y al igual que en otras empresas como UTE y ANCAP, durante los sesenta existiría una cierta indexación de las tarifas a la inflación, permaneciendo en general relativamente estables en términos reales. En una década de fuerte inflación existiría la intención (no siempre llevada a la práctica y no en todas las EPNF) por parte de los sucesivos gobiernos de no aumentar el déficit de las EEPP, procurando que no se transformen en una creciente fuente inflacionaria vía mayor déficit fiscal.

Finalmente, a partir del Plan de estabilización de 1968, donde se prioriza la reducción del déficit fiscal, las tarifas de las EPNF crecen en un marco de baja inflación. Pero luego caen en medio de la manipulación general de la economía de cara a las elecciones de 1971 -donde frente a la aceleración de la inflación, se procura reprimirla hasta el cambio de gobierno-, y volverán a hacerlo fuertemente con la aceleración de la inflación en 1972-73 (Bertino et al. 2012c).

En **el segundo período** se observa una muy fuerte caída de las tarifas de agua durante los setenta, estabilidad durante la primera mitad de los ochenta, con una recuperación -parcialmente contrarrestada luego- en la segunda mitad de esa década, y luego sí, un gran proceso de incremento más o menos continuo hasta 2005. Ello conduce a que pese a la relativa estabilidad de los últimos años, se registren actualmente niveles tarifarios reales próximos a los de fines de los sesenta-principio de los setenta (Gráfico 10).

**Gráfico 10: Tarifa real residencial de agua corriente (1968-2010)**  
(promedios anuales de tarifa e inflación, 1968=100)<sup>29</sup>



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

<sup>27</sup> Al respecto, actualmente la tarifa de agua corriente representa 1,26% en el Índice de Precios al Consumo (IPC) base 2010 (0,63% en base 1997), al tiempo que el saneamiento pesa sólo 0,06%.

<sup>28</sup> Desde los setenta, y salvo algunos años particulares, ambas tarifas evolucionarán de forma similar, al menos hasta 1988 que se cuenta con datos por tipo de tarifa a partir de información de OPP.

<sup>29</sup> Si bien no se cuenta con tarifas de alcantarillado, los ingresos por este concepto son de escaso peso en los ingresos totales entre 1973 y 2012 (10%-15%), y aún menores en los ingresos por venta de servicios.

Pese al discurso de lograr un “realismo tarifario” en las EPNF durante la dictadura, las de OSE continúan durante toda la década del setenta la caída general de tarifas reales registrada en el conjunto de las EPNF en los primeros años de esa década, siendo las que presentan la mayor reducción en esos años.

En ese marco, si bien OSE redujo sus déficits operativos (resultantes de su ejecución financiera) entre 1973 y 1976,<sup>30</sup> desde 1976-77 existe una reversión del proceso, pasando desde entonces a recibir nuevamente (casi habían desaparecido) crecientes transferencias del gobierno hasta el final de la dictadura.

A partir del Plan de estabilización de 1978 (que dio inicio a “La Tablita”) en los primeros años ochenta las tarifas reales dejan de caer y permanecen estables en un marco de reducción de la inflación. Con la crisis de 1982 y el resurgir de la inflación se vuelve a plantear que se procurará que las EPNF no generen déficit y para ello se aumentará sus tarifas, pero esto es sólo temporal, dado los rebrotes inflacionarios.

De esta forma, se llegó al reinicio de la democracia con las tarifas reales de OSE muy deterioradas. Al iniciarse el primer gobierno constitucional en 1985, se realizó un ajuste al alza (es prácticamente la única EPNF en donde ello se produce), *“se pretende pagar nuestro presupuesto operativo y generar recursos para las inversiones en obras de expansión de los servicios. Ello provocó la elevación de las tarifas en un 65% a mediados de 1985 y el mantenimiento del nivel de las mismas en valores que permitan el autofinanciamiento de la Empresa”* (OSE 1986: 5). Esto último no se realizó más allá de 1986 y el crecimiento de las tarifas en los años siguientes de fuerte inflación se mantuvo por debajo de la misma, como ocurrió en todas las EPNF.

A comienzos de los noventa, durante el gobierno de Luis Alberto Lacalle se retomó la política de realismo tarifario. El Directorio de 1990-1994 comenzó *“fijándose como cometido principal el satisfacer las necesidades de agua y alcantarillado de toda la población del país. Para ello debía aumentar la cobertura de los servicios prestados, de modo de no solo servir al crecimiento vegetativo, sino de extender sus prestaciones a pueblos y barrios que aún no disponían de los mismos”*. Y así fue, se logró *“del Poder Ejecutivo la autorización para incrementar las tarifas y las inversiones, lográndose, entre los años 1991 y 1994, invertir un total del orden de los noventa millones de dólares, en lugar de los cuarenta millones que se hubieran invertido de seguirse con los criterios anteriores”* (OSE 1994: 5).

Los incrementos tarifarios reales desaparecen durante 1999-2001 -cuando ya sin subsidios y con tarifas estancadas, OSE atravesó la peor crisis de su historia-, y luego en los años inmediatos a la crisis reaparecen hasta 2005. Desde entonces, parece haber vuelto a primar el objetivo del gobierno de contener la inflación.

---

<sup>30</sup> No deja de llamar la atención esos primeros años de caída de sus déficits en el marco de la fuerte reducción de sus tarifas (que no solo fue en las residenciales, sino también en la industrial y comercial). No obstante, dicha caída no llevó a un grave deterioro de los ingresos dado el aumento del agua facturada por menores pérdidas, lo que se sumó al mayor consumo de esos años dado el crecimiento económico, y por otro lado, hubo una muy fuerte reducción de sus egresos en 1973-1976, de 50% en materia salarial y de más de 40% en las inversiones, que implicaron una baja de un tercio de los egresos.

En efecto, el relativo estancamiento real del nivel tarifario desde 2005 y sobre todo la moderada caída de los últimos años, indicarían el predominio de los objetivos anti-inflacionarios de los gobiernos del Frente Amplio. Lo cual en un contexto de fuertes inversiones y de recuperación salarial, ha llevado a una fuerte desmejora de sus resultados financieros (deficitarios desde 2009).

## 5.5 Desempeño financiero

El déficit y los subsidios del GC estuvieron presentes en gran parte de la historia de OSE, desde su fundación hasta 1990.

Durante **el primer período**, los resultados de la empresa fueron deficitarios y los subsidios directos<sup>31</sup> del GC muy significativos, llegando a representar casi el 40% de los ingresos totales del organismo y siendo en promedio cerca de la tercera parte (Cuadro 5). No obstante, si bien no despreciables, los mismos no alcanzaron nunca cifras alarmantes, siendo en el peor año, 1965, casi 2% de los ingresos tributarios del GC.

Es importante destacar que, en general, aún incluyendo las transferencias continuaban los déficits, para los cuales se emitía deuda, lo que ocurría también con otras EPNF. Téngase presente que la negociación y fijación de subsidios y la aprobación del presupuesto de las EPNF se producían en distintas instancias, a lo que se suma que no siempre los subsidios comprometidos llegaban en tiempo y forma (Boneo 1973).

Como ya fue mencionado, buena parte de la explicación de la persistencia y cuantía de los subsidios, se originaba en que los ingresos de la empresa en este período se veían afectados por la política tarifaria.

---

<sup>31</sup> Los subsidios otorgados a las EEPP por parte del GC son diversos. Estos refieren a subsidios directos presentes en el presupuesto, pero también los hay indirectos o no visibles fácilmente (colocación de deuda en beneficio de las empresas con formas de devolución muy accesibles, exoneración tributarias, entre otros). A su vez, existen los subsidios “involuntarios”, mediante los cuales las empresas pueden solventarse al dilatar el pago de sus obligaciones con otros organismos públicos, típicamente el BROU (que debe hacerse cargo de deudas de las empresas cuando éstas no pueden enfrentarlas) y sobre todo el BPS a quien a menudo todas las EPNF dejan de abonarle los correspondientes aportes patronales, etc. En particular las principales deudas de OSE eran con el BPS, UTE y con el Resto del Sector Público, siendo las deudas con los dos primeros en promedio 10% de los ingresos anuales y de 3% con el último durante el período 1976-1988. En total la deuda con organismos públicos de OSE en promedio en ese período fue de 25% de sus ingresos anuales, y con el sector privado local de menos de 2%.



**Cuadro 5: Evolución de la participación de las transferencias en los ingresos totales (1955-1969)<sup>32</sup>**

Año	Transferencias/ Ingresos totales	Transferencias/Ingresos tributarios del GC
1955	35,1%	0,7%
1956	33,5%	0,8%
1957	23,3%	0,7%
1958	22,5%	0,6%
1959	29,7%	0,8%
1960	30,6%	1,0%
1961	29,0%	0,8%
1962	32,9%	1,0%
1963	27,4%	1,0%
1964	26,1%	1,1%
1965	39,4	1,7%
1966	38,0	1,2%
1967	17,7	0,8%
1968	11,9	0,4%
1969	3,3	0,1%

Fuente: Elaboración propia en base a Memorias y Balances de OSE.

Durante el **segundo período**, a pesar del predominio creciente de la política y de la ideología liberal en relación a las EPNF, los subsidios se mantuvieron hasta 1990.

En los primeros años setenta, OSE casi no recibió transferencias del GC, lo que se relaciona con la crítica situación de las finanzas centrales. Pero esta situación es muy breve, con la recuperación de las finanzas públicas y la caída real sistemática de las tarifas, los subsidios vuelven a ser significativos (si bien en menor medida que en la etapa previa), pero con la importante particularidad que con ellos la empresa presenta entre 1977 y 1990 superávits financieros. Lo que llama la atención es que en los peores años de la inflación durante los años posteriores a la crisis de 1982, los subsidios mantienen su importancia y las tarifas no se actualizan. Parecería que entre el déficit de las finanzas y contener el proceso inflacionario directamente vía contención tarifaria, la política macroeconómica se inclinó por esta última (Cuadro 6).

Los subsidios del GC desaparecen a partir de 1990, cuando las tarifas comienzan un importante proceso ascendente, e incluso en plena crisis de comienzo de siglo en 2003, se produce una transferencia inversa, una pequeña contribución de OSE al GC, la única a lo largo de su historia. En los años siguientes, hasta hoy, tampoco ha habido subsidios significativos. Es decir, OSE no forma parte de las importantes contribuciones realizadas por las EPNF al GC desde los noventa y hasta la actualidad.

<sup>32</sup> Entre 1970 y 1971 existe una transferencia de 500 mil pesos de la época, equivalente al 10% de los ingresos totales de la empresa en esos años, pero vinculada exclusivamente a inversiones, luego no se cuenta con información de otras transferencias hasta 1973.

**Cuadro 6: Evolución del peso de transferencias en ingresos totales (1973-1990).**

Año	Transferencias / Ingresos totales	Transferencias/Ingresos tributarios del GC
1973	0,02%	0,0%
1974	0,009%	0,0%
1975	0,005%	0,0%
1976	4,4%	0,2%
1977	7,0%	0,2%
1978	11,6%	0,3%
1979	19,8%	0,5%
1980	5,4%	0,1%
1981	5,8%	0,2%
1982	21,0%	0,8%
1983	10,3%	0,4%
1984	16,1%	0,7%
1985	27,4%	1,1%
1986	13,1%	0,6%
1987	16,9%	0,7%
1988	3,1%	0,1%
1989	9,9%	0,4%
1990	9,3%	0,3%

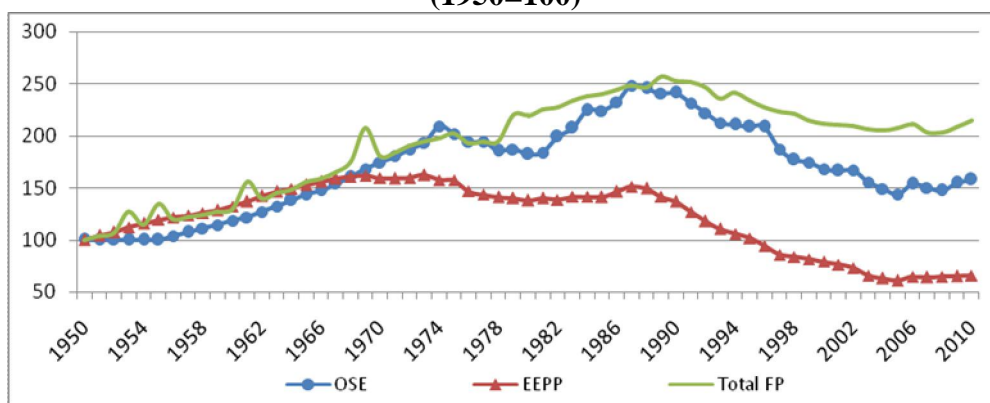
Fuente: Elaboración propia en base a datos de SEPLACODI/OPP.

#### 5.4 Reducción del personal

Durante los primeros años de creación del ente, el número de funcionarios ascendía a 2.429 (897 en Montevideo y 1.532 en el Interior). Hasta 1974 crece en forma continua llegando a 5.797, luego opera una primera reducción del empleo con el inicio de la dictadura, llegando a 5.090 en 1981. Llama la atención el importante crecimiento desde 1982 a 1987, sobre todo durante los últimos años de gobierno dictatorial, ya que el incremento en los primeros años de la redemocratización (1985-87) seguramente esté permeado por el reingreso de funcionarios despedidos durante la dictadura. En 1987, el número de funcionarios se situó en 6.877, el mayor número de funcionarios en la historia de OSE. A partir de este último año la reducción llega hasta 2005 y el número de funcionarios se sitúa en 3.975. Durante el primer gobierno frenteamplista se produce un pequeño crecimiento situándose en 2010 en 4.377.

A grandes rasgos la evolución del empleo en OSE desde los años setenta se asemeja más al del total de funcionarios públicos que al del total de las EEPP. Los funcionarios de las EEPP disminuyen su número desde 1973 hasta 2006, con una leve recuperación en 1985 debido a la restitución de los destituidos por la dictadura, y una acentuación de la curva descendente en los noventa. En cambio en OSE la recuperación luego de la caída de período dictatorial es muy pronunciada y más temprana comenzando antes del fin de la dictadura. Sin embargo, la reducción del personal en los noventa es muy fuerte siguiendo la tendencia del funcionariado de las EEPP, no obstante OSE es la EPNF que menos reduce su personal, llegando en 2010 a tener 64% del personal existente en 1987.

**Gráfico 11: Evolución de funcionarios públicos, de OSE y de las EEPP (1950-2010) (1950=100)**



Fuente: Elaboración propia en base a Azar et al. (2009).

## 5.5 Eficiencia de OSE

Como se explicó en el apartado sobre metodología, se construye un indicador de producción y tres vinculados a la eficiencia y productividad: productividad laboral, eficiencia de la mano de obra y eficiencia técnica.

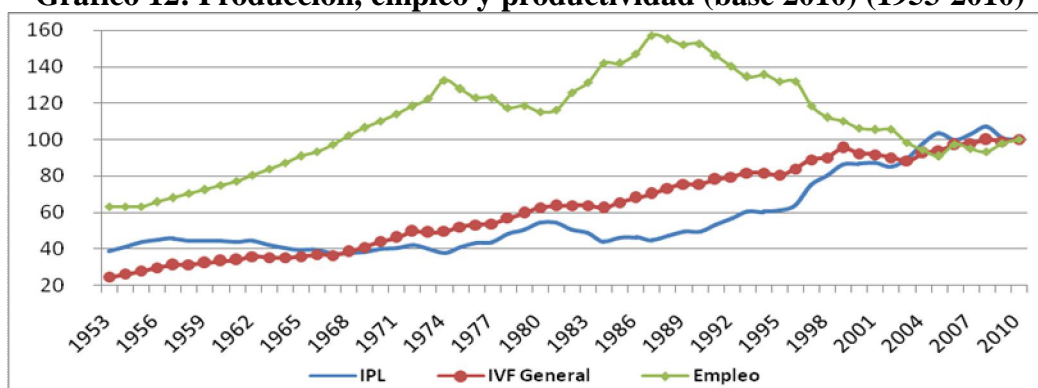
### *Producción y productividad*

En el Gráfico 12 se advierte un leve crecimiento de la productividad laboral (IPL) durante los cincuenta, que se deteriora a lo largo de los sesenta, para cerrar así la primera etapa hacia 1973 con una productividad estancada. El crecimiento del número de funcionarios y las débiles tasas de crecimiento de su producción durante los sesenta y primeros años setenta, conllevan a ese estancamiento de la productividad. En ese marco, tal como señalan algunos autores, Davrieux (1987) entre otros, durante esa década el Estado habría cumplido “una función de amortiguación de las tensiones que pudiera provocar el desempleo, pero atentando contra un funcionamiento más dinámico y eficiente del espacio estatal” (Azar et al. 2009: 301).

La productividad se recupera en los setenta alcanzando un pico en 1981, para luego volver a caer en la crisis de 1982 hasta recuperarse en la segunda mitad de la década y continuar incrementándose fuertemente hasta los últimos años, cuando el proceso breve de recuperación del empleo ha conllevado un relativo estancamiento de la misma.

Por su parte, la producción representada por el índice de volumen físico (IVF) presentó una tendencia creciente, salvo contadas excepciones vinculadas fundamentalmente a las grandes crisis económicas del país, alcanzando un crecimiento anual promedio de 2,7% a lo largo de toda la historia de la empresa. En suma, OSE experimentó un incremento importante de la producción acompañado de un incremento tendencial de la productividad desde los setenta.

**Gráfico 12: Producción, empleo y productividad (base 2010) (1953-2010)**



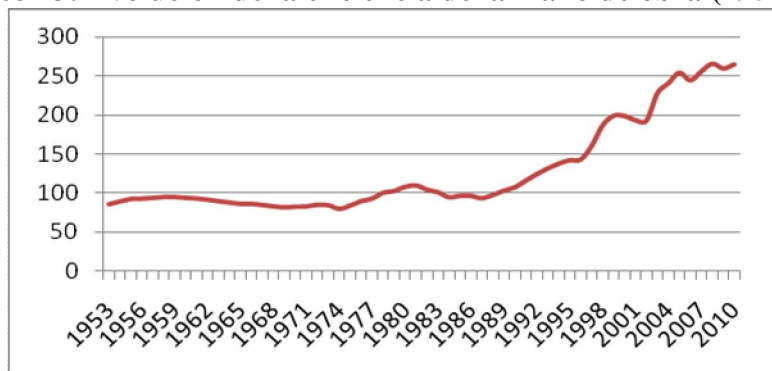
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Memorias, otras publicaciones estadísticas de OSE y Azar et al. (2009).

A diferencia de lo ocurrido en los años cincuenta, los dos períodos de crecimiento importante de la productividad, durante los setenta y a partir de fines de los ochenta, coinciden con la reducción del empleo.

#### *Eficiencia de la mano de obra*

Similares conclusiones se extraen sobre la productividad si se considera el indicador de eficiencia de la mano de obra: número de conexiones por funcionario (Gráfico 13).

**Gráfico 13: Evolución de la eficiencia de la mano de obra (1953-2010)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Memorias de OSE.

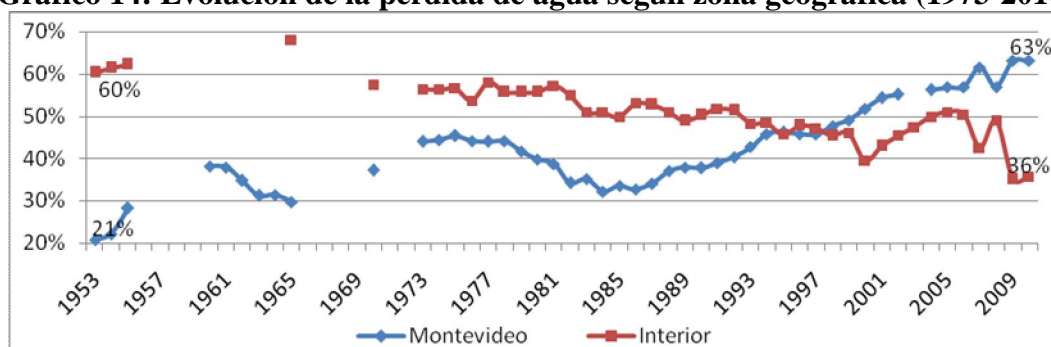
#### *Eficiencia técnica*

Se ha señalado que la concepción dominante en los países latinoamericanos sobre el sector de agua y saneamiento ha estado determinada por la inversión en grandes obras, descuidando la reparación, conservación y rehabilitación de las existentes. Esta situación se refleja en la importancia del agua elevada pero no facturada, que en el caso de Uruguay, y más particularmente de Montevideo, ha llegado a situaciones extremas y se ha constituido en uno de los grandes problemas pendientes de resolución. “Pese a los estudios y medidas adoptadas por las Administraciones anteriores el problema ha continuado agravándose hasta llegar a límites intolerables, en términos de una pérdida de contabilización sobre casi el 60% de la producción de agua. Ello sin embargo no se debe exclusivamente a pérdidas físicas, producto de la obsolescencia de las redes o de

*falta de mantenimiento y de inversión en equipos, sino también al ineficiente sistema comercial y a los métodos administrativos de gestión y control”* (OSE 2012: 8).

El porcentaje de pérdida en relación al agua elevada pasó de 35% en 1953 a 54% en 2010. Pero la situación es mucho más grave en Montevideo, donde la pérdida de agua era de 21% en los primeros años de OSE y fue creciendo en forma fluctuante hasta que desde mediados de los ochenta aumentó en forma continua, llegando a 63% en 2010. En el Interior se da el proceso inverso, se parte de una pérdida del 60%, mejora en forma regular en todo el período salvo en 2001-2007, y llega al 2010 con 36% de pérdida (Gráfico 14). La explicación estaría en la mayor antigüedad y en la extensión de las redes del Sistema Montevideo. Por otra parte, es posible que en la reducción del agua no contabilizada en el Interior influya la eliminación de fuentes públicas como consecuencia de la expansión de las redes de conexiones domiciliarias.

**Gráfico 14: Evolución de la pérdida de agua según zona geográfica (1973-2010)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Memorias de OSE.

No obstante, como observa la propia OSE en el párrafo transcrito más arriba, la situación no se debe sólo a las pérdidas físicas sino también al importante nivel de agua consumida pero no facturada que habría sido estimada en alrededor del 50% de las pérdidas. Amarante y Ferrando (2011) en base a la información de la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares (ENGIH) de 2005-2006, cuantifican la cantidad de hogares con servicio de agua sin facturar en todo el país. “*Los hogares que no poseen contador de OSE pero tienen acceso a agua por red general se concentran mayoritariamente en Montevideo (59%) y en segundo lugar en el Interior del país (39%), siendo insignificante en el Interior rural [...] 64.382 hogares utilizan agua de red general sin tener contador, 38.110 en Montevideo y 26.272 en el resto del país*”. En particular, “*en los asentamientos es notorio el acceso irregular al agua de red, que allí alcanza al 36% de los hogares, cuando en el total general solo un 6% se encuentra en esa situación. No obstante, al igual que en el caso de la energía, del total de hogares sin contador, tan solo un 31% corresponde a asentamientos*” (p.17 y 19).

En cuanto a la comparación de este nivel de pérdidas de OSE de 54%, las estadísticas internacionales muestran el fuerte retroceso que ha tenido OSE en este aspecto y la relevancia del problema. En Alemania, Inglaterra y Francia las fugas en redes de distribución de agua fueron de 7%, 22% y 26% respectivamente entre 2000 y 2005 (Jean-Francois Vergès 2010). En América Latina las pérdidas se ubica en torno a 40%.

## **6 EL PROCESO DE REFORMAS EN OSE**

Un capítulo aparte merece el estudio del período de reformas en la empresa estatal. Si bien el punto más alto del empuje liberal y privatizador se advierte en el lenguaje de la empresa y en las privatizaciones de algunos de sus servicios en los noventa, este fue bastante limitado en la práctica y contenido por la movilización popular. No obstante se llevó adelante la reducción del personal y tomó fuerza el “realismo tarifario”.

Por otra parte, la empresa vivió un proceso de modernización que tiene que ver con los criterios de gestión (como el plan de descentralización) y la actualización de los instrumentos de administración y operativos. Las iniciativas para la reforma y modernización de la administración y de los métodos operativos de OSE se pueden rastrear desde los años sesenta y se relacionan con el ambiente de reformas y planificación de la CIDE y con los programas de cooperación internacional. Desde 1966 OSE estuvo vinculada al programa internacional de colaboración técnica de la OPS y de la OMS, que realizaron la evaluación sobre la posibilidad de mejorar los métodos de trabajo de la OSE en las áreas administrativa y operacionales. En 1968 el Préstamo 156 del BID incluyó una partida para cooperación técnica, consistente en la elaboración durante 4 años de un estudio para la reorganización de OSE, un estudio de tarifas, y 12 proyectos para ampliación de agua en el interior. En 1976 se orientó la colaboración hacia la automatización del sistema administrativo-contable y el estudio de las pérdidas de agua en el sistema Montevideo, sus causas y soluciones.

En las décadas ochenta y noventa se suceden los planes financiados para el mejoramiento de la gestión y de la administración de la empresa. “Programa de cooperación técnica conjunto de OSE-OMS-OPS-PNUD”, “Desarrollo de la administración de OSE” en 1979. “Plan de rehabilitación” para desarrollo operativo e institucional financiado por un préstamo del Banco Mundial en 1988.

Si se observa este proceso en relación al conjunto de países latinoamericanos llama la atención la extrema similitud de los planteos y de las áreas a reformar, con independencia del éxito y la profundidad de las reformas alcanzadas en cada país.

Entre dichos temas ocupó una importante atención el de la descentralización de los servicios, que llevó en algunos países como Chile, Perú y Argentina a la entrega del servicio a los municipios (así como, en algunos casos, la educación y servicios de salud). En Uruguay, debido en parte a lo reducido del territorio, a la facilidad de las comunicaciones y a su organización centralizada, el proyecto de regionalización y descentralización de OSE, que se inició a fines de los ochenta, contando desde 1993 con financiación del BID, se limitó a la instalación de cuatro regionales (Norte, Sur, Litoral y Este). Se establecieron módulos de operación y de mantenimiento y se pusieron en marcha talleres electro-mecánicos en las regionales, y el primer laboratorio regional que se instaló en Tacuarembó. En los años siguientes se profundizó la regionalización, creándose las Gerencias Regionales y poniendo en funcionamiento el proyecto denominado “Sistema Nacional de Servicios de agua potable y saneamiento”, que posibilitaba convenios con las intendencias para descentralizar los recursos y las obras.

## 6.1 El impulso privatizador

En el Editorial de la Memoria de 1980, el presidente de OSE, Ricardo Bengoa Villamil, afirmaba: *“Cuando por razones de fluidez o de inmediatez en la respuesta la empresa pública no actúa en el mismo nivel de la empresa privada, la empresa pública debe servirse del instrumento que le representa esa empresa privada. Y por tal vía podrá- manteniendo los controles que al caso corresponda- privatizar parte del accionar empresarial, al fin de lograr en definitiva realizaciones más fecundas”*.

Esta declaración de principios privatizadores realizada en el período dictatorial (la primera que se he detectado respecto a OSE), no se llevó adelante hasta 1992.

*“El proceso hacia la privatización de los servicios de agua potable y saneamiento comenzó en el año 1992, paradójicamente dos días antes de que se realizara un referéndum de revocación de la ley que habilitaba la privatización de las empresas públicas. El Directorio de OSE, seguramente visualizando la aplastante derrota del modelo privatizador (el referéndum logró un 72% de adhesión) comenzaba a transitar la vía de las “concesiones” de obra pública para visualizar la participación privada en la gestión del agua”* (Santos et al. 2006: 85).

Fue así que desde la década del noventa en gran parte del departamento de Maldonado el servicio de abastecimiento de agua potable y saneamiento estuvo a cargo de empresas privadas mediante procesos licitatorios que lo avalaron. En 1993 comenzó a trabajar Aguas de la Costa SA,<sup>33</sup> empresa concesionaria de la zona este del Arroyo Maldonado. Luego, en el año 2000 comenzó a trabajar la empresa Uragua SA<sup>34</sup> concesionaria de los servicios al oeste del Arroyo Maldonado comprendiendo las ciudades de Maldonado, Punta del Este y Piriápolis. En Canelones, El Pinar, Médanos de Solymar y Colinas de Solymar fueron abastecidas de agua potable por la empresa Aguas Corrientes del Pinar. Existían más de diez concesionarios de menor cuantía, algunos eran cooperativas de vecinos sin fines de lucro y otras sociedades comerciales.

En cuanto al régimen tarifario seguido por las empresas, mientras Uragua y Aguas Corrientes del Pinar seguían un régimen tarifario similar al de OSE, las tarifas cobradas por Aguas de la Costa eran excesivamente altas en comparación con la tarifa balnearia de OSE. Esto muestra que la empresa estaba enfocada a los usuarios de altos ingresos de la costa de Maldonado, al este de Punta del Este.

El Poder Ejecutivo presentó en 2003 un proyecto de ley de Regulación de Servicios de Agua Potable y Saneamiento<sup>35</sup> como mecanismo para avanzar hacia una mayor participación privada en la prestación del servicio. En efecto, entre los objetivos de este proyecto se encontraban: inducir un desarrollo de los servicios de agua potable y saneamiento acorde con la demanda, promoviendo la participación privada en la gestión y desarrollo del sector, otorgar concesiones, permisos y licencias.

---

<sup>33</sup> Pertenece al grupo Aguas de Barcelona, filial de la transnacional Suez Lyonnaise des Eauz de Francia.

<sup>34</sup> Sociedad formada por el Consorcio de Aguas de Bilbao Bizkaia, Iberdrola Energía S.A. y Katera 1.

<sup>35</sup> Disponible en: <http://archivo.presidencia.gub.uy/proyectos/2003032510.htm>

## 6.2 La reforma constitucional de 2004

Conjuntamente con las elecciones nacionales de 2004 se plebiscitó la reforma constitucional que proponía ampliar la redacción del artículo 47 referido a la protección del medio ambiente. El nuevo artículo<sup>36</sup> declara que “*el agua es un recurso natural esencial para la vida. El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales*”. En este marco, se establece que la política nacional de aguas y saneamiento deberá anteponer las razones de orden social a las de orden económico. Finalmente declara “*El servicio público de saneamiento y el servicio público de abastecimiento de agua para el consumo humano serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales.*” Con esta reforma Uruguay se constituyó como el primer país del mundo en declarar como derecho humano fundamental el acceso al agua potable y al saneamiento.

El Decreto N° 157/2005<sup>37</sup> estableció que las personas jurídicas no estatales prestatarias del servicio de saneamiento o abastecimiento de agua para el consumo humano que hayan firmado contrato de concesión antes del plebiscito, continuarán prestando dichos servicios sin perjuicio de lo que se disponga por incumplimiento del pliego de condiciones. Por el contrario, los servicios suministrados por prestadores no estatales sin contrato o con carácter precario deberán ser asumidos por la OSE y la URSEA.

Este decreto interpretativo de la reforma del artículo 47 implicaba asumir de inmediato los servicios prestados por organizaciones que no estuvieran en el marco de una concesión, mientras que no agredía los intereses de las empresas (con o sin fines de lucro) que prestaban servicios de agua y saneamiento bajo una concesión.

De todos modos, incluso luego de la aprobación de la reforma constitucional se incorporaron prestadores de servicios de agua potable y saneamiento sin concesión a la nómina de la URSEA. Se han identificado tres mediante una búsqueda en las resoluciones de este organismo.<sup>38</sup>

Por otra parte, en el año 2005 se conformó la Unidad de Gestión Desconcentrada de Maldonado (UGD) (Ley N° 17.902). Este órgano se haría cargo de la prestación de los servicios públicos de agua y saneamiento en el departamento de Maldonado. Ese mismo año Uruguay efectuó el traspaso de servicios de agua y saneamiento a OSE. Más allá de la reforma constitucional precedente, la Comisión de Contralor de Concesiones de OSE elevó al Directorio un informe en el que se constataban incumplimientos y atrasos en obras por parte de la empresa privada, aconsejando la rescisión del Contrato de Concesión y fue bajo esta información que el Directorio de OSE resolvió rescindir el contrato vigente con Uruguay.<sup>39</sup>

El Grupo de Trabajo creado por resolución de Directorio de OSE realizó un relevamiento de prestadores no estatales e identificó 3 modalidades en las que se brinda

---

<sup>36</sup> Disponible en: <http://www0.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>

<sup>37</sup> En: [archivo.presidencia.gub.uy/\\_Web/decretos/2005/05/CM%2071\\_20%20MAY%2005\\_00001.PDF](http://archivo.presidencia.gub.uy/_Web/decretos/2005/05/CM%2071_20%20MAY%2005_00001.PDF)

<sup>38</sup> Las empresa son: LENIRCO S.A (Resolución N° 14/006), Sr. Carlos Aparicio (Resolución N° 8/006), y Asociación Civil Titagua I (Resolución N° 54/05).

<sup>39</sup> Resolución de Directorio N° 760/05 del 1° de junio de 2005.



el servicio: i) vecinos bajo la forma de sociedades civiles, cooperativas o sociedades de hecho sin fines de lucro; ii) sociedades comerciales; y iii) barrios privados que poseen instalaciones propias.

El Informe concluye que las empresas identificadas como sociedades comerciales claramente vulneran lo establecido en el artículo 47 debido a su forma jurídica, al número de conexiones, al monto de las tarifas que cobran, entre otros aspectos. Ante esto el MVOTMA resuelve que el servicio brindado por estas 6 empresas privadas debe ser asumido por OSE.<sup>40</sup>

En 2006 se estatizó la empresa Aguas Corrientes del Pinar asumiendo OSE el 100% de las conexiones que la empresa privada abastecía. Ese mismo año el Estado uruguayo, a través de OSE, celebró un acuerdo con Aguas de Barcelona SA mediante el cual adquirió una participación accionaria de 60% de Aguas de la Costa. Esto le dio a OSE el control jurídico de la totalidad de los servicios de agua potable y saneamiento en el país.<sup>41</sup> Se bajaron las tarifas de agua y saneamiento equiparándolas a las que cobra el Ente en el departamento. En el proceso OSE absorbió al personal de la concesionaria.

Actualmente el servicio de abastecimiento de agua potable en todo el país es prestado por las empresas OSE y Aguas de la Costa, a excepción de algunas áreas menores atendidas por instituciones civiles y cooperativas.

## 7 REFLEXIONES FINALES

En la evolución de OSE se han podido identificar las etapas señaladas para el conjunto de las EEPP y muy en particular de las EPNF. La primera etapa refiere a los años que van desde su fundación en 1952 hasta el inicio del gobierno dictatorial en 1973, período de expansión y de prevalencia de los fines sociales fijados por su Carta Orgánica. La eficiencia del organismo radicaba en la expansión de los servicios no en sus resultados. La existencia de significativos subsidios del GC se consideraba algo normal y necesario, dada la naturaleza de los servicios prestados. Las tarifas bajas mostraban la eficacia de la empresa para cumplir sus objetivos, entre los que estaba abaratar el servicio. Esto no quiere decir que los planteos de modernización y mejoramiento del servicio y su gestión y de tarifas que reflejaran la evolución de los costos, no se manifestaran desde la fundación del Ente y en especial en los sesenta, bajo el influjo de la CIDE.

Si evaluamos el desempeño de OSE de acuerdo a los objetivos planteados por el organismo, en el primer período si bien los objetivos se dirigieron a brindar servicios de calidad y bajo precio, el predominio de este último objetivo y los problemas de gestión, redujeron las posibilidades de expansión de un servicio fundamental para la salud de la población. La inversión en saneamiento podría haber sido mayor, si OSE hubiera adecuado las tarifas para cubrir el costo del servicio y si se hubieran realizado las reformas necesarias para mejorar la productividad del organismo. La productividad creció muy poco durante los cincuenta y cayó durante los sesenta, como resultado de que el empleo creció a tasas muy altas, cuando el Estado cumplió en esta última década un papel de amortiguador de la desocupación.

---

<sup>40</sup> Resolución del MVOTMA con fecha 27/12/2006. Disponible en: [www.ursea.gub.uy](http://www.ursea.gub.uy)

<sup>41</sup> Nota 8 de los Estados Contables correspondientes al ejercicio 2008. Disponible en: [www.ose.com.uy](http://www.ose.com.uy)

En el segundo periodo se plantearon otros objetivos: para cumplir con eficiencia sus objetivos sanitarios debería seguir los criterios de eficiencia de la empresa privada, cesar los subsidios del GC, las tarifas cubrir los costos corrientes y tender a cubrir los de inversión, reducir su personal, e incluso, podría cubrir algunos servicios recurriendo a empresas privadas. Este discurso fue predominando gradualmente desde los años setenta, pero fue muy difícil de implementar. Como se vio en este trabajo, varios intentos de aplicar el realismo tarifario fracasaron al poco tiempo, y recién en los noventa se aplicaron con vigor, aunque en el presente siglo supeditados a la política macroeconómica.

Desde la dictadura hasta 2005, se observa el predominio creciente de la ideología y de la política neoliberal, con diversas características e intensidades lo que ha requerido introducir tres sub-períodos: El régimen dictatorial y los años ochenta que definimos como de transición; los años noventa y comienzos del siglo XXI, cuando la tendencia liberal alcanza su máxima intensidad llegándose a concretar concesiones de suministros; y desde 2004 hasta la actualidad, cuando se pone freno a las privatizaciones reafirmando el carácter estatal del servicio.

Durante la dictadura se introdujo en forma declarativa la posibilidad de privatización de servicios, pero en la práctica no hubo ningún avance al respecto. Las tarifas se mantuvieron bajas, las transferencias altas, solo avanzó la reforma en la reducción de los funcionarios, pero incluso en este caso la misma se revertió en los últimos años de la dictadura; se realizaron, además, intentos de reformas administrativas y de gestión. A mediados de los ochenta, durante el primer gobierno constitucional se establece claramente el principio de que la empresa debe autofinanciarse con sus ventas y se realiza un importante reajuste de tarifas que no se mantiene en el tiempo frente al proceso inflacionario de fines de los ochenta, mientras que las transferencias continúan.

En los años noventa, se liquidaron las transferencias estatales al ente, se elevaron fuertemente las tarifas y las inversiones y se produjo la concesión de los servicios en varias zonas del Interior, en especial la más rentable de los balnearios de Canelones y Maldonado, dejando de existir igual tarifa a nivel nacional como había sucedido hasta entonces. En paralelo, ya desde fines de los ochenta comienza una caída sistemática del empleo y un aumento significativo de la productividad.

Durante la recesión de fines de los noventa e inicio del siglo XXI no se actualizaron las tarifas (o se lo hizo ya en momentos de profunda crisis), pero no se vuelve al sistema de subsidios, retrayéndose notoriamente la inversión

En 2004 se pone coto a la tendencia privatizadora con el plebiscito que declara al agua patrimonio de la humanidad y que su suministro debe ser realizado solo por organismos estatales. Con el inicio de los gobiernos frenteamplistas en 2005 se lleva adelante el cumplimiento del plebiscito, se mantienen bajas las tarifas (incluso se establece una forma de tarifa social para un sector de la población muy sumergido) y no se producen transferencias. Sin embargo, es un período de gran expansión de la inversión. El empleo deja de caer e incluso crece moderadamente, lo que no impide que la productividad continúe aumentando, ahora a un ritmo bastante más moderado. El tiempo, y sucesos de similar índole en otros países, dirán si la profundidad del cambio permite identificar un

nuevo período en la política económica general y en la historia de la empresa en particular.

Sobre la eficiencia en el cumplimiento de los objetivos de OSE, en esta etapa de la investigación es muy difícil llegar con certeza a una conclusión. De acuerdo a la comparación regional se puede decir que los tiempos en el suministro de agua potable fueron adecuados, pero el nivel de las pérdidas de agua parece indicar un grado insuficiente de inversión en mantenimiento y problemas de gestión. Por su parte, el saneamiento ha estado siempre rezagado, existiendo aún mucho por hacer en la materia.

## **BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES**

### **FUENTES**

Anuarios Estadísticos

Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE)

Instituto Nacional de Estadística (INE)

Registro general de Leyes y Decretos

Resoluciones del Directorio de OSE

Resoluciones del MVOTMA

Resoluciones de la URSEA

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)

OSE (varios años). Memorias anuales de la empresa para los años 1954 a 2002, con sus correspondientes Estados Contables.

----- (2012). Brochure Institucional.

----- (2007). Revista "Conexiones". Publicación para los funcionarios de OSE.

----- (2006). Revista "Conexiones". Publicación para los funcionarios de OSE.

----- (2005). Revista "Vertedero". 50 años en 50 páginas.

----- (1971). Centenario del sistema de abastecimiento de agua de Montevideo.

### **BIBLIOGRAFÍA**

Acevedo, E. (1936). *Anales Históricos del Uruguay*. Tomo III. Editorial Barreiro y Ramos. Montevideo.

Alfaro Fernandois, R. (2009). *Fomento de la eficiencia de las empresas estatales de agua potable y saneamiento*. CEPAL, Serie recursos naturales e infraestructura N° 141. Santiago de Chile.

Amarante, V; Ferrando, M. (2011). *Consumo de servicios de energía y agua en la población uruguaya*, Documento de Trabajo N°5, Instituto de Economía, FCEyA-UdelaR.

Azar, P.; Bertino, M.; Bertoni, R.; Fleitas, S.; García Repetto, U.; Sanguinetti, C.; Sienna, M. & Torrelli, M. (2009). *¿De quiénes, para quiénes y para qué? Las finanzas públicas de Uruguay en el Siglo XX*. IECON (FCEyA-UdelaR) – CSIC. Editorial fin de siglo. Montevideo.

Belini, Claudio y Rougier, Marcelo (2008). *El Estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*. Manantial. Buenos Aires.

Bertino, M.; Mariño, N., Torrelli, M., Vázquez, D. (2012a). "Las empresas públicas uruguayas en el largo plazo y sus vínculos con la política económica". Ponencia presentada en: el 54 Congreso de Americanistas. Viena.

----- (2012b). “Desempeño productivo de las empresas públicas no financieras uruguayas en el largo plazo”. Ponencia presentada en: III Congreso Latinoamericano de Historia Económica y XXIII Jornadas de Historia Económica Argentina. Bariloche.

----- (2012c). “Fijación de tarifas públicas y su vinculación con la política económica en Uruguay (1912-2010)”. Ponencia presentada en: III Congreso Latinoamericano de Historia Económica y XXIII Jornadas de Historia Económica Argentina. Bariloche.

----- (2012d). “La inversión en las principales empresas pública no financieras uruguayas (1955-2011)”. Ponencia presentada en: VIII Jornadas de Historia Económica del Uruguay y en III Jornadas de Investigación de la FCEyA, UdelaR.

Bertino, M., Rímoli, P., Torrelli, M. y Vázquez, D. (2011). “Contribuciones versus subsidios: Acerca de los vínculos financieros entre las Empresas Públicas uruguayas y el Gobierno Central”. Ponencia presentada en: III Jornadas de Historia de la Industria y los Servicios, Facultad de Economía, UBA. Buenos Aires.

Bertino, M. (2010). “Evolución y perfil del funcionariado público en Uruguay”. Trabajo presentado en Segundo Congreso Latinoamericano de Historia Económica. México.

Boneo, H. (1973). *Las empresas públicas industriales y comerciales en el Uruguay*. Presidencia de la República, Oficina Nacional del Servicio Civil. Montevideo.

Carracelas, G.; Ceni, R. y Torrelli, M. (2006). *Las tarifas públicas bajo un enfoque integrado*. Monografía Final de Licenciatura en Economía (FCEyA-UdelaR). Mimeo. Montevideo.

CEPAL (1990). *Abastecimiento de agua potable y saneamiento ambiental en América Latina y el Caribe con posterioridad a la Carta de Punta del Este*. Reunión para sellar la culminación del decenio internacional del agua potable y del saneamiento ambiental. Caracas.

CIDE (1965a). *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. 1965-1974*. Tomo III Síntesis de Planes Sociales. Plan de agua y servicios sanitarios. Montevideo.

CIDE (1965b). *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. 1965-1974*. XIII Programa de reforma administrativa y presupuestaria. Capítulo I Pre-diagnóstico de la administración pública. Montevideo.

Comín, F. y Díaz Fuentes, D. (2004). *La empresa pública en Europa*. Síntesis. Madrid.

Corrales, M. (1996). *Sector agua potable y saneamiento: los casos de Chile, Perú y Venezuela*. CEPAL. Santiago de Chile.

Ducci, J. (2007). *Salida de operadores privados internacionales de agua en América Latina*. BID.

Foster, V. (2005). “10 años de reformas del servicio de agua en América Latina: Hacia un modelo anglo-francés”, Banco Mundial.

Jacob, Raúl (2011). “Acerca del proceso de construcción de la empresa pública en Uruguay”, en: *Transformación. Estado-Democracia*. Año 6, N° 48 (65-78). Montevideo.

Millward, R. (2005). *Private and Public Enterprise in Europe. Energy, telecommunications and transport, 1830-1990*. Studies in Economic History. Cambridge University Press.

Nahum, B. (1993). *Empresas Públicas en el Uruguay. Origen y Gestión*. Ediciones Banda Oriental. Montevideo.

Oblitas de Ruiz, L. (2010). *Servicios de agua potable y saneamiento en el Perú: beneficios potenciales y determinantes de éxito*. CEPAL. Santiago de Chile.

Ordoqui Urcelay, M. (2007). *Servicios de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Buenos Aires, Argentina: factores determinantes de la sustentabilidad y el desempeño*. CEPAL. Santiago de Chile.

PNUD (2006). Informe sobre Desarrollo Humano 2006. *Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua*.

Regalsky, A. (2010). “De Buenos Aires a las provincias. La formación de una gran empresa pública: Obras Sanitarias de la Nación 1891-1930”, en: *Desarrollo Económico*, Volumen 50, N° 199. Buenos Aires.

Santos, C., Valdomir, S., Iglesias, V. & Renfrew, D. (2006). Aguas en movimiento. La resistencia a la privatización del agua en Uruguay. Montevideo. Disponible en: [http://uruguay.academia.edu/CarlosSantos/Books/136382/Aguas\\_en\\_movimiento.\\_La\\_resistencia\\_a\\_la\\_privatizacion\\_del\\_agua\\_en\\_Uruguay](http://uruguay.academia.edu/CarlosSantos/Books/136382/Aguas_en_movimiento._La_resistencia_a_la_privatizacion_del_agua_en_Uruguay)

Solari, A. & Franco, R. (1983). *Las empresas públicas en Uruguay: ideología y política*. FCU. Montevideo.

Universidad de la República (1978). *Resoluciones de los cónclaves gubernamentales: San Miguel-Colonia Suiza-Montevideo-Solís*. Montevideo., División Publicaciones y Ediciones. UdelaR. Montevideo.

Vergès, J. F. (2010). *Servicios de agua potable y alcantarillado: lecciones de las experiencias de Alemania, Francia e Inglaterra*. CEPAL. Santiago de Chile.