

**CONICET
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
GEOHISTÓRICAS**

**XXII ENCUENTRO DE GEOHISTORIA REGIONAL
EXPOSICIONES**

Resistencia (Chaco), 4 y 5 de octubre de 2002

Auspicios

**Facultad de Ciencias Naturales y Museo, Universidad
Nacional de La Plata**

**Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del
Nordeste**

Declaración de Interés Legislativo

Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Corrientes

Este CD reúne los trabajos presentados por sus autores en el **XXII Encuentro de Geohistoria Regional**, en su versión original, sin las modificaciones sugeridas por los revisores y comentaristas de sesión.

© Instituto de Investigaciones Geohistóricas - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - 2002
Casilla de Correo 438 - Av. Castelli 930 - (3500) Resistencia - Chaco - República Argentina
Tel: (54) (3722) 476727 - Fax: (54) (3722) 473314
E-mail: iighi@bib.unne.edu.ar
Web: <http://www.conicet.gov.ar/webue/iighi>

COMISIÓN ORGANIZADORA

XXII ENCUENTRO DE GEOHISTORIA REGIONAL

Coordinador Principal: Norma C. Meichtry

Coordinadores Adjuntos: Enrique C. Schaller
Oscar E. Mari

Secretarios: María del Mar Solís Carnicer
Aníbal Marcelo Mignone

Colaboradores: Emmita Blanco Silva
María Lidia Buompadre
Mabel A. Caretta
María Alejandra Fantín
María Marta Mariño
Ana María Salas

¿PÚBLICOS O PRIVADOS? LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO EN EL NEA¹

Jorge Próspero Rozé
Conicet - UNaM

Marta Liliana Ceballos Acasuso
Conicet – CEIL/ PIETTE

Lorena Cecira Sanchez - Conicet - UNNE

Eduardo Augusto Butticcé
UNNE

A. El proceso de transformación y regulación de servicios (desde OSN a la actualidad)

La crisis del patrón de intervención estatal en América Latina afectó la capacidad para realizar inversiones en infraestructura y universalizar la prestación de servicios, inaugurando una etapa de políticas de privatización y concesión de servicios públicos que modificó sustancialmente el perfil del estado en la región. No obstante, los cambios no alteran el *carácter público* de los bienes y servicios implicados, por lo que la cesión de propiedad de parte del estado no le quita responsabilidad en el control del proceso constituyéndose, así, las funciones de regulación en las de mayor significación entre los nuevos roles del estado. El concepto de *estado regulador*, surgido en este contexto, implica que una mejora sustancial en la capacidad de gobernar significaría mejorar la capacidad de regulación; es decir, la capacidad de diseñar políticas públicas, de convertirlas en regulaciones ajustadas a las necesidades de los sectores económicos y sociales, y desarrollar las instancias de inspección, poder de policía para hacer cumplir las regulaciones, y sanción de irregularidades detectadas (Lahera, 1996).

Tal proceso de transformación profunda en las modalidades de prestación de los servicios públicos por redes (casos de la energía eléctrica, las telecomunicaciones, y el agua potable) busca introducir y restablecer la *dinámica del mercado* en las relaciones sectoriales y reorientar la gestión de las empresas bajo criterios mercantiles. Según Corrales (1998), los elementos centrales de la reforma suscitada serían: la desintegración de las funciones asociadas al servicio con el fin de propiciar la competencia, la privatización de las empresas operadoras, la implantación de un nuevo marco regulatorio y la búsqueda del equilibrio económico y financiero de las empresas, lo cual implica una redefinición de la política de tarifas y subsidios a las poblaciones de bajos ingresos.

La tarea desarrollada por la empresa *Obras Sanitarias de la Nación* (OSN) se inició en 1912 y finalizó en 1980, fecha en que los servicios que operaba fueron transferidos a las provincias. Es posible considerar tres etapas bien definidas dentro de ese período; siguiendo a Rey (2000) ellas serían: a) 1912–50, que representó el de mayor desarrollo de la empresa, y que le permitió a la Argentina ocupar el segundo lugar en Latinoamérica en porcentaje de cobertura de servicios; b) 1950–70, donde comenzaron a manifestarse problemas de financiamiento que acotaron el desarrollo de los planes previstos; y c) 1970–80, década en la que comenzó un

¹ Este trabajo es un avance de la investigación “Políticas públicas y cambio social. Transformaciones alrededor del recurso hídrico en el Nordeste Argentino. Impactos de la privatización del servicio de agua y saneamiento urbanos”. Forma parte del Programa: Barriers and Conditions for the Involvement of Private Capital and Enterprise in Water Supply and Sanitation in Latin America and Africa: Seeking Economic, Social, and Environmental Sustainability (PRINWASS) con sede en la University of Oxford, United Kingdom. <http://www.geog.ox.ac.uk/~prinwass>

programa de descentralización que concluyó con la política de transferencia de la actividad hacia el interior del país, a las autoridades provinciales².

En esa instancia, los mandatarios provinciales argumentaron que la relación entre tarifas cobradas a la fecha por provisión de servicios y precios al consumidor, representaba (a diciembre 1979) un 33,7% de la base 100 tomada a enero de 1961. Entonces, se autorizó a que cada Gobierno Provincial ajustara - luego de la transferencia y bajo su responsabilidad - las tarifas, en la medida que ello no significara un impacto público y un deterioro político. A lo largo de dos años, los equipos gubernamentales de cada provincia recibieron toda la información institucional de los funcionarios superiores de las Empresas, en el Ministerio del Interior.

La reticencia de algunas provincias, y la negativa de otras, para aceptar los términos de lo dispuesto, llevó al Poder Ejecutivo a formular el Decreto 258 (en enero de 1980) que aprobaba la normativa ministerial conjunta³, y ratificaba la necesidad de formalizar la transferencia mediante convenios, fijando un plazo de sesenta días posteriores a la firma de cada convenio para suscribir las actas entre los gobiernos provinciales y las autoridades superiores de los organismos nacionales involucrados⁴.

La descentralización de OSN generó un vacío de competencia en el orden nacional que no fue cubierto por varios años. Esta omisión provocó una orfandad inicial para los responsables de los servicios prestados hasta entonces por OSN, y llevó a éstos a nuclearse naturalmente en el Consejo Federal de Entidades de Servicios Sanitarios (COFES) que los vinculaba horizontalmente.

La relación entre la inversión en infraestructura sanitaria respecto a la inversión bruta interna, se redujo durante el período 1981-93 al 0,56%, lo que manifiesta un deterioro progresivo si se la compara con el valor del 1,5% como promedio anterior a 1970. En tanto que las tarifas cobradas por la prestación de los servicios resultaron, paradójicamente, opuestas a lo que podía esperarse como consecuencia de la eliminación de los aportes del Tesoro, entre otros factores. Los cuadros tarifarios permiten verificar la despriorización que las tarifas de los servicios sanitarios mantuvieron a lo largo del período, respecto del resto de las empresas del Estado.

² El proceso de división del país en ocho regiones sanitarias databa de los años 70, en momentos en que la intención de transferir a las Provincias los organismos atendidos por la Nación tuvo un principio de ejecución a través de la Ley 18.586. Ésa ley recopilaba todas las normas vigentes en materia de servicios de provisión de agua, y supeditaba la transferencia de servicios al acogimiento de las Provincias a su régimen, mediante la celebración de convenios específicos. Con inspiración keynesiana, se entendió que la implementación de esa política se vería favorecida en el plano organizacional, por una fuerte descentralización operativa, pero manteniendo centralizadas la planificación, la supervisión y el control. En tal sentido se solicitó el apoyo de la OMS, a través de la Oficina Sanitaria Panamericana, a quien se encargó el seguimiento del proceso con miras a acordar progresivamente autonomías técnicas, económicas y financieras. Las provincias de Formosa, Chaco, Misiones y Corrientes pasaron a conformar la Región Noreste, con sede en Resistencia.

³ Las Resoluciones conjuntas N° 9 y 1332 de los Ministerios de Interior y Economía dispusieron, en diciembre de 1979, transferir a las Provincias - sin cargo y a partir del 1° de enero de 1980 - los servicios de los sectores eléctricos, gas natural, riego y obras sanitarias. La tarea, que demandó más de dos años en ser cumplida, estuvo desde su comienzo enmarcada por las variantes que se presentaban según fuera la posición de la provincia receptora. Claramente se visualizaban tres posiciones: las menos, caso de Mendoza y Salta, estaban de acuerdo en recibir las instalaciones dentro de los plazos fijados y en las condiciones establecidas; un segundo grupo, el más numeroso, pretendía que la Nación colocara los servicios existentes en estado de eficiencia operativa, previo a la transferencia, e incluso que ejecutara a su cargo obras básicas que entendían necesarias; y por último, las provincias con menores recursos que, en general, coinciden con las que tienen mayores dificultades para contar con una fuente de agua permanente, confiable y segura, que se negaban terminantemente a asumir tamaña responsabilidad.

⁴ El Gobierno Nacional, tratando de introducir un elemento moderador en la conflictiva situación originada con la mayoría de las provincias por el tema de la transferencia de servicios, dispuso asumir a su cargo la provisión y colocación de trescientos mil medidores en el interior del país, labor que formaba parte de un contrato suscripto por la Nación con el BID, en 1978.

La virtual parálisis de la inversión sectorial llevó a que, en gran parte, los usuarios vivieran del pasado gracias al sobredimensionamiento de las obras básicas construídas mucho tiempo atrás, impactando negativamente en los niveles de expansión y, en forma notoria, en la operación y el mantenimiento de los servicios. Como resultado de ello, se produjo un abandono en las tareas de mantenimiento, reduciéndose éste a reparaciones precarias de los equipos e instalaciones que quedaban fuera de uso. Por su parte, los procedimientos de operación fueron también alejándose de las normas y estándares previstos, dando lugar a una aceleración del deterioro y a que muchos servicios funcionaran en permanente condición de riesgo.

Durante la década del 80 se observó que, mientras se producía una notoria caída del nivel medio de las inversiones en infraestructura, no se detuvo la incorporación de clientes a los sistemas. En principio – y en muchos casos –, esta actitud era a conciencia y convalidaba la aceptación de una rebaja en la calidad del servicio, menor caudal, y menor presión, en aras de asegurar una fuente confiable. Los datos ponen también en evidencia que, entre 1980-93, sólo se creció forzando la capacidad de producción de agua y la de recepción y transporte de los efluentes. Ese estado de cosas llegó al límite de no poder incorporar nuevos clientes si, previamente, no se racionalizaba el consumo en el sistema de provisión de agua, liberando producción para atender la demanda insatisfecha; y no se realizaba la construcción de obras de infraestructura básica programadas hacía más de 25 años en el sistema de desagües.

Por ese entonces, la Subsecretaría de Recursos Hídricos estimó que era tan representativo el nivel de inversiones requeridas para restablecer las condiciones de eficiencia operativa, como el necesario para atender las demoradas ampliaciones de los sistemas, y que para cada una de estas dos demandas la estimación oficial era del orden de los 1.500 millones de dólares (Rey, op.cit.:125).

Tras el restablecimiento democrático de 1984, la sección argentina de la Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria (AIDIS) - en su condición de organismo no gubernamental que agrupa a profesionales, constructores, y proveedores del sector - presentó un documento denunciando la gravedad de la situación⁵. El mayor deterioro de la época en materia de saneamiento se produjo en el campo de la contaminación hídrica, tema que por la diversidad de organismos competentes siempre resulta un problema de difícil solución. En este período, el control de estos temas excedió frecuentemente a los organismos técnicos de verificación, dando intervención - en muchos casos - a la Justicia Penal⁶.

El creciente aumento de la brecha entre demanda de servicios y viabilidad de prestarlos otorgó al gobierno del presidente Menem el argumento para disponer la intervención de la Empresa de OSN, por Decreto 252 del 14 de julio de 1989, durante un lapso de 180 días prorrogables por igual término. En esta gestión, la aplicación de la política de concesionamiento de servicios públicos adquirió una alta prioridad en el marco de la voluntad política de privatización que operaba la Nación. Atento a ello, el gobierno nacional declaró por Ley 23.967

⁵ El documento que reseñaba la situación vigente se titulaba “*Un sistema al borde del colapso*” y fue presentado al presidente Alfonsín. Si bien la empresa OSN encaró, a partir de 1985, simultáneamente un plan de “privatización del crecimiento”, y un “programa de mejora operativa”, los resultados fueron magros. El mayor logro obtenido fue la conformación de una corriente de opinión que trascendió el nivel de los especialistas vinculados al tema y llegó a la comunidad, que la incorporó como problema a ser resuelto por las autoridades y, en tal sentido, impulsó la demanda en materia de mejoras a su calidad de vida.

⁶ En 1988, se imputó a funcionarios superiores de OSN la responsabilidad en una causa originada por una denuncia penal contra la empresa, para que se abstenga de seguir arrojando líquidos cloacales sin depuración previa en los conductos pluviales que desaguaban en el Río de la Plata. La situación se daba por estar operando el sistema de colectores generales totalmente sobrecargados y, en gran parte, embancados desde hacía por lo menos veinte años. Obviamente, no había solución en la medida que no se autorizara la ejecución de determinadas obras troncales que se encontraban incluidas y priorizadas por la Empresa en todos los presupuestos anuales de los últimos años, pero que carecían de autorización para realizar la inversión. A instancias del trámite judicial, la Empresa comenzó a elaborar los antecedentes técnicos que servirían de base al pliego para el llamado a concesión de los servicios. Se entregó al juzgado un detalle de las obras y los plazos que estarían previstos para exigir al futuro concesionario.

el “estado de emergencia” para numerosos organismos y empresas de servicios que entendía que “no hacían a la esencia de su actividad”. La aplicación de tal norma a OSN fue justificada por las autoridades argumentando, en esa fecha, el déficit de infraestructura del sistema⁷; la falta de inversiones concretas; y el dimensionamiento de las dotaciones que aparecían excediendo en más del doble a los estándares internacionales.

La Ley 23.696/ 89 de “reforma del Estado” y el posterior Decreto 2074/ 90 por el cual se dispuso la “concesión de los servicios de distribución y comercialización actualmente prestados por OSN y la consecuente operatividad de las plantas de producción y tratamiento para la atención de los servicios”, impulsaron la creación de una Comisión Técnica de “privatización de OSN” bajo la autoridad de aplicación de la Subsecretaría de Obras y Servicios públicos, con la misión de reunir toda documentación atinente a la transferencia de servicios. Esta comisión elaboró un temario, y recurrió a firmas internacionales de consultoría en la materia. El paso siguiente fue efectuar un llamado a precalificación de antecedentes para poder presentarse al llamado a concesión, comenzando por el área metropolitana y del conurbano bonaerense. Las condiciones establecidas fueron:

- 1) los participantes debían incluir entre sus integrantes a un *operador* de servicios de agua y desagües cuya experiencia y capacidad pudiera garantizar la prestación del servicio que se concedía;
- 2) dicho *operador* debía integrar como mínimo el 25% del capital social con derecho a voto de la sociedad concesionaria;
- 3) el participante que resultare adjudicatario debía constituir una sociedad anónima cuyo único objeto social sería la explotación de esta concesión;
- 4) cualquiera fuera el porcentaje de participación en el capital social de la sociedad concesionaria que correspondiera al *operador*, debían arbitrarse los mecanismos que aseguraran a este último el poder de decisión en los aspectos de administración técnica, económica y financiera de la concesión. Este *operador* no podría ser reemplazado ni reducir su participación mínima exigida en la sociedad al constituirse;
- 5) la facturación de la sociedad por la prestación de servicios públicos de agua y desagües no será inferior a 250 millones de pesos, y su patrimonio neto no será inferior a 750 millones de pesos;
- 6) el *operador* presentado deberá atender la prestación de servicios similares en ciudades o conglomerados urbanos interconectados de un mínimo de quinientos mil habitantes y a un número de dos millones y medio de habitantes servidos como total de población.

El proyecto de *marco regulatorio* que se confeccionó, aprobado por un Decreto del PEN, estableció los lineamientos generales de los objetivos y las normas mínimas de calidad del servicio en el que se inspiraron todas las jurisdicciones para impulsar las transformaciones aplicadas.

B. El panorama de la prestación en el Nordeste Argentino

La casi totalidad de los estudios sobre la provisión de agua potable y saneamiento se concentran, como tema excluyente, en los procesos que involucran la prestación en las ciudades grandes y de mediano porte de cada una de las provincias. La participación privada en la prestación servicio se hace visible a partir de los procesos de privatización de las empresas metropolitanas de Buenos y de las empresas provinciales de agua potable, que en todos los casos involucran un importante número de usuarios.

⁷ En el área urbana de mayor poder adquisitivo medio del país, cuatro millones de personas carecían del servicio cloacal y tres millones (40% del total) carecían del servicio de provisión de agua potable. Tal situación era muy difícil de sostener comunitaria y políticamente.

El capital privado acude solamente a invertir y gerenciar empresas que hagan posible realizar importantes masas de ganancias de donde la cuestión de la privatización de las empresas de servicio se limitó a esa escala de emprendimientos.

Ahora bien, cuando hacemos referencia a *participación privada* en la prestación de los servicios y extendemos la mirada a ciudades de pequeño porte, poblaciones y asentamientos rurales, se nos presenta una panorama distinto donde el problema de la provisión de agua potable se vuelve notablemente mas complejo.

La historia de la provisión de agua que hicimos referencia (Obras Sanitarias de la Nación - empresas provinciales – privatizaciones) concentra el análisis en ciertos valores antitéticos y ciertas connotaciones de lo público y lo privado, empresas del estado o sociedad de diferente tipo.

Hemos construido un cuadro con datos del Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento de la Nación (ENOHSA) en relación con el tipo de prestaciones por localidades de las cuatro provincias del Nordeste Argentino:

Prestación del Servicio de Agua Potable en Localidades de las Provincias del N.E.A. Según Tipo de Prestador						
	PRIVADO				PÚBLICO	
	Agrupación vecinal	Cooperativas	Sociedad Anónima	Ente desconocido	Ente Provincial	Municipalidad
CHACO		8 (13,33)			42 (SAMEEP) (70,00%)	10 (16,66)
CORRIENTES	37 (59,67%)	2 (3,22%)	11(17,74%)		3 (AOSC) (4,83)	9 (14,51)
FORMOSA	4 (11,42)	27 (77,14%)	2 (5,71%)	1 (2,85%)		1(2,85%)
MISIONES	2 (2,63%)	52 (68,42%)	2 (2,63%)	3 (3,94%)	3 (3,94%)	14 (18,42%)
N.E.A.	43	89	15	4	48	34

Fuente: ENOHSA: <http://www.enohsa.gov.ar/>

Corrientes

- En la ciudad de Corrientes e Ituzaingó hay dos prestadoras diferentes

Formosa

- En General Lucio V. Mansilla y Villa Escolar hay dos prestadoras diferentes

Misiones

- En el denominado "Gran Posadas" proveen agua potable cuatro cooperativas, el organismo provincial de aguas y una sociedad Anónima
- En Dos de Mayo, En Agrupa, Monte Carlos y Oberá prestan servicio una Cooperativa y otro tipo de prestador
- En Puerto Rico una cooperativa provee agua y existe un ente desconocido de Cloacas.

Vemos entonces, en relación con el tipo de prestación, que la intervención de prestadores privados configura un panorama totalmente diferente: del total de prestadores de la región (233) prestan el servicio de agua potable 82 entidades públicas (el 35,20 por ciento) y 151 de carácter privado. (64,80 %); y asumiendo que la privatización refiere a las Sociedades Anónimas, el carácter de la prestación **fue predominantemente privado en la gran mayoría de las localidades.**

Observando ahora las particularidades destacables para cada provincia tenemos que:

1. En Chaco la prestación de agua potable está concentrada en la empresa provincial SAMEEP con la cobertura del 70 % de las localidades.
2. En Corrientes son las agrupaciones vecinales las que poseen una cobertura dominante en toda la provincia con casi el 60 % del total.

3. En Formosa y Misiones la provisión de agua está predominantemente prestado por cooperativas.

Si nos concentramos en las características de lo público y lo privado, encontramos que lo público hace referencia a las tres instancias gubernamentales: la municipalidad, el denominado “ente provincial” que puede ser una empresa del estado como el caso de SAMEEP o entidades del gobierno provincial a cargo del tema hídrico.

En relación con los prestadores privados el ente regulador de referencia diferencia tres tipos diferentes: Sociedades anónimas, cooperativas y agrupaciones vecinales, y una categoría “ente desconocido”

C. Privatización del servicio en la Región: el caso de Aguas de Corrientes S.A.

Corrientes fue la primera jurisdicción del país en comenzar la transformación de la prestación de los servicios públicos de agua potable y desagües cloacales.

La sociedad anónima concesionaria se hallaba en formación al momento de la firma del contrato, y los socios fundadores pertenecían a seis empresas nacionales y una extranjera. Ésta última se incorporaba como “próximo accionista de Aguas de Corrientes S.A.”, según consta en el párrafo final del contrato, y su experiencia internacional en la materia daba indudable peso a la propuesta empresaria. La firma era Thames Water International Services Holding Limited de capitales británicos, una notoria organización operadora de servicios de saneamiento en el mundo.

La iniciativa que llevó a la provincia a ser la primera del país en privatizar el agua, fue tomada durante la gestión de Ricardo Leconte (1987-1991) del Partido Liberal, cuya ideología siempre ha impulsado las ideas privatizadoras en materia de servicios públicos.

Si bien no existe un marco regulatorio específico para tales servicios, el pliego de licitación determinó las características del contrato de concesión; y del análisis del mismo, queda en evidencia lo siguiente: 1] el lapso de explotación se otorgó por treinta años, vigentes a partir de la fecha de la toma de posesión, fijada para el 31.08.1991 (Arts. 5 y 72, del contrato); 2] las **áreas concedidas** sólo incluyen diez localidades, y ellas son: Corrientes (Capital), Goya, Curuzú Cuatiá, Mercedes, Santo Tomé, Paso de los Libres, Monte Caseros, Esquina, Bella Vista y Saladas, mientras que las demás localidades provinciales son abastecidas por **distintas asociaciones de saneamiento**, que adoptan diferentes figuras organizativas y son las encargadas de brindar el servicio de agua; 3] las actividades del concesionario están sometidas a la *Administración de Obras Sanitarias de Corrientes* (AOSC) como **ente regulador**, con facultades de inspección, fiscalización, y demás inherentes al poder de policía (Arts. 47 y 48); además este ente regulador es quien brinda los servicios en las localidades de Yapeyú, Santa Lucía, Ituzaingó y Empedrado.

Como requisitos técnicos, las normas contractuales prevén **metas operativas** de eficiencia y cobertura del servicio; algunas son de carácter cualitativo (calidad del agua y del efluente, mantenimiento de presión en la red) y otras, cuantitativas (respecto del número de conexiones, y las tarifas).

Además, existe una cláusula de **exclusividad**, aunque la Provincia se reserva el derecho de autorizar el accionar de otras modalidades de prestación (cooperativas, asociaciones vecinales, otros entes) en áreas no servidas, incluso dentro de las localidades objeto de la concesión “...una vez que el concesionario, a requerimiento del Ente regulador y después de un plazo de 60 días de efectuada la consulta, no confirmara su decisión de proveerlos.” (cfr. Art.2)

⁸ La privatización se enmarcó en las siguientes normas provinciales: Decreto 5117 del 01.09.90, mediante el que se otorgó la concesión integral a la empresa *Aguas de Corrientes S.A.*; y Decreto 5118/ 90, de aprobación del pliego de licitación.

Los servicios públicos tienen ciertas características especiales que hacen que el problema de regulación sea particularmente difícil. En el caso del agua potable, la empresa concesionaria se encontraba en una situación definida por: a) las amplias inversiones hundidas, ya que una vez que se realiza la inversión, hay que estar dispuesto a operar con retornos que, si bien no cubren los costos totales, cubren los costos operativos. Con cañerías de agua ya construidas se va a seguir operando siempre y cuando se pueda recuperar el cash flow ocasionado por mantenimiento y operación, aunque no se recupere la inversión inicial; b) las economías de densidad o de escala, llevan a que - en general - hayan pocos operadores y, consecuentemente, existe la posibilidad del ejercicio de un poder monopólico; c) los servicios de abastecimiento de agua potable tienen un consumo masivo, lo que implica que sean un atractivo desde el punto de vista político. Los consumidores, que son a su vez una gran proporción de los votantes, están interesados en el precio, lo que conllevará a la politización de la fijación del precio.

En el caso analizado, con referencia a los precios del servicio prestado por la empresa concesionaria, el contrato establecía originalmente un esquema de montos y **reducción de tarifas** para el período concesionado, fijando un procedimiento vinculado a la reducción del coeficiente multiplicador en el largo plazo (*cf.* Arts.39 y 40). Esta modalidad fue aplicada hasta 1997, cuando el PE aprobó la modificación del sistema tarifario para el área concesionada, creando dos cuadros tarifarios: una tarifa *normal* y una tarifa *social* (aplicable hasta un máximo del 7% de usuarios registrados en cada localidad concesionada)⁹.

La politización del escenario en que se desenvuelven las empresas públicas privatizadas resulta un tópico bastante interesante. En el sector del agua encontramos que el límite de la politización lo da, en cierta medida, el nivel institucional en el cual se opera. Por ejemplo, Spiller (2001) compara a *Aguas Argentinas*, que es el operador de Buenos Aires, con *Aguas de Corrientes S.A.* El sistema de regulación de *Aguas Argentinas* es bastante irracional ya que sus precios no están relacionada con los costos, sino que se basan en el tamaño y en la ubicación de la propiedad. En el caso de Corrientes, los precios están originalmente basados en estudios de costo marginal de corto plazo. Sin embargo, la experiencia demostró que - si bien la regulación de *Aguas Argentinas* no era tan racional - funcionó; mientras que la de *Aguas de Corrientes*, no. La explicación dada es que estamos frente a un problema político por excelencia. “... *Por un lado, el ente regulador estaba totalmente controlado por el Gobernador, el sistema judicial provincial es muy politizado y sujeto también a los vaivenes políticos. La empresa fue sujeta a un chantaje político, de tal manera que la solución del conflicto fue tal, que el operador vendió su participación a empresarios locales relacionados al sistema político de la provincia*”¹⁰ (Ibid.:3)

Es evidente, entonces, que uno de los problemas fundamentales de la privatización del servicio de agua potable en Corrientes ha sido el **"oportunismo gubernamental"**. Esto es, una vez realizada la inversión, el gobierno decidió cambiar las reglas del juego, o más bien la interpretación de las reglas de juego, de tal manera que no se puedan recuperar los costos hundidos¹¹. Ese cambio en las reglas - o en la interpretación - es políticamente redituable porque

⁹ Decreto 4289/ 97 - gestión del Dr. Pedro Braillar Pocard (Partido Nuevo)

¹⁰ En 1996, el 70% del paquete accionario quedó en manos de una empresa de capitales correntinos y otra vinculada a actividades ajenas al sector de saneamiento, y con un 17% de propiedad participada (empleados). Se retiraron las demás firmas y también el operador Thames Water, ya que se acumulaba una gran deuda en el pago de los cánones a la Provincia y tampoco se habían hecho las obras de saneamiento pactadas, con lo cual el PE podía hacer caer la concesión por incumplimiento del contrato. Las actividades del concesionario, obviamente, no habían sido debidamente monitoreadas durante el lapso de la intervención federal menemista, a partir de 1992, durante las gestiones de Claudia Bello, Francisco de Durañona y Vedia, e Ideler Tonelli.

¹¹ Ese *oportunismo gubernamental* es una tentación inevitable de los políticos. Afecta tanto a empresas privadas como públicas, puesto que existe una renta que puede ser sencillamente capturada o expropiada por el político. Esto tiene implicaciones bastante fuertes, por ejemplo, ningún agente medianamente racional va a hacer grandes inversiones si espera que haya *oportunismo gubernamental*.

se obtiene una reducción en el precio sin tener en el corto plazo un mayor cambio en la operación. Esto se debe a la primera característica del servicio que mencionábamos antes; si bien los precios no cubren los costos totales, las empresas tienen incentivos a seguir operando, por lo tanto en el corto plazo se obtiene un gran beneficio político con un pequeño costo. Pero tal politización, como ya hemos apreciado en otras actividades (*cf.* Ceballos Acasuso, 1999) ha llevado a la ineficiencia generalizada en el sector, e inclusive al retiro del operador - circunstancia que se observa en flagrante oposición a las pautas emanadas de la Comisión Técnica de “*privatización de OSN*”, de la Subsecretaría de Obras y Servicios Públicos de la Nación, que mencionamos al principio, entre los antecedentes.

El servicio de baja calidad, o el mal servicio, y cualquier situación de corrupción, inevitablemente provocan una falta de apoyo de la opinión pública a la empresa. En el caso de *Aguas de Corrientes*, esta falta de apoyo de la comunidad abastecida, se pone de manifiesto en las características de los numerosos casos de litigiosidad por falta de pago admitida por los representantes empresariales¹².

La dinámica de la transformación, reflejada en cifras, nos muestra que el número total de conexiones aumentó el 20,5% en el quinquenio 1996-2000. Hacia Enero de 1996, existían en toda las localidades concesionadas, 118.960 clientes, y para Diciembre del 2000, este número se incrementó a 143.323 (126.155 conexiones de agua y 96.653 de cloacas).

En 1991, solamente el 30% de la población abastecida tenía medidor del servicio y, en el término de tres años, la empresa tenía cubierto con servicio medido el 100% del área concesionada. Actualmente, sólo se rigen por la *tasa básica mensual* (TBM) los consorcios de edificios donde la infraestructura no permite instalar un medidor por cada unidad, y algunos casos particularmente contemplados.

Además, la lógica empresarial lleva al concesionario a perseguir un fin último de rentabilidad mediante los siguientes objetivos: aumentar el nivel de facturación y cobranzas, disminuir los costos operativos, evaluar el catastro de clientes para eliminar la clandestinidad, medir el servicio prestado, y disminuir el grado de evasión en el pago del servicio. Por otra parte, también se ha planteado una estrategia de desarrollo para el período 2000-05 que incluye una meta de “*utilización total*” de los efluentes de las plantas de tratamiento que opera¹³.

D. El Servicio de Agua y Mantenimiento Empresa del Estado Provincial -SAMEEP -

Una inesperada anomalía en la entrega de los servicios públicos al capital privado

En el marco del proceso de transformación y regulación de servicios de Agua Potable, en la Provincia del Chaco, el 28 de agosto de 1980 se promulgan dos leyes en la provincia, una (2499) de Creación de SAMEEP y la otra (2500) de liquidación de la empresa Obras públicas del Empresa del Estado Provincial (OPEEP) por la que se transfieren todos los activos a SAMEEP.

Por la primera, SAMEEP actúa de ente concesionario estatal del Sistema Provincial de Abastecimiento de Agua Potable, evacuación de líquidos cloacales y residuos industriales.

¹² Al respecto, durante un simposio organizado por el Consejo Federal de Entidades de Servicios Sanitarios (COFES), tanto la alocución del Gerente General como la del Asesor Jurídico de *Aguas de Corrientes* destacaban la conflictividad en numerosos casos, e incluso la necesidad de un fuero particular para litigar (*cf.* COFES **Empresas de Saneamiento, su transformación y regulación – conflictos y soluciones** – Documento técnico N°5, 1998: 139-154).

¹³ La empresa cuenta con una habilitación comercial del SENASA para este producto, denominado “*Ecoterra*”, proveniente de los barros cloacales convertidos en abono, que ya se está fabricando en las plantas de las localidades de Monte Caseros, Paso de los Libres y Esquina. Se han realizado diferentes pruebas en plantaciones de eucalipto y pinos, que demostraron su eficacia en estas actividades agrícolas desarrolladas en campos propios. Esta estrategia de diversificación de sus unidades de negocios, ha requerido una inversión inicial del orden de los cuatro millones de dólares y pretende desarrollar más de 1.600 has. de cultivos de arroz, peces autóctonos, cítricos y forestaciones para la producción de madera.

Conducida por un Directorio compuesto por un presidente y dos vocales designados por el Poder Ejecutivo, un vocal en representación de los usuarios y un vocal en representación de los trabajadores.

En octubre de 1983 el gobierno militar se dicta una ley orgánica complementaria de la 2499 y en octubre de 1987 se decreta nuevamente la modificatoria del Estatuto de la Empresa SAMEEP.

Una provincia original. El Territorio Nacional del Chaco se convierte en provincia en el año 1952 junto con el territorio de La Pampa, lo que define una particular historia en términos de organización y algunas particularidades vinculadas con su tardío poblamiento vinculado con procesos migratorio, la mayoría desplazados en la primera mitad del siglo XX.

Existen dos elementos que determinan su historia constitucional, cual son la primera, su creación durante el apogeo del segundo gobierno peronistas, que hizo que su primera constitución fuera producto de la presión del movimiento obrero y sus corporaciones – particularmente la Confederación General del Trabajo- que juega un singular papel en el proceso de provincialización. La denominada "revolución libertadora" de 1955 producirá importantes cambios en el orden legal, y particularmente en el Chaco donde se cambiará la denominación original de "Provincia Presidente Perón" en Provincia del Chaco, a la par que derogaba, en 1955 la constitución nacional de 1949 y la de esta provincia. El 7 de diciembre de 1957 se sanciona en el Chaco una nueva Constitución, ahora en total antítesis con la anterior con legisladores del conjunto de los partidos no peronistas¹⁴.

Hasta la década del '50 el Chaco es un territorio en expansión cuya riqueza se funda en la producción de algodón y la forma productiva que adoptó la burguesía de pequeños y medianos productores para su expansión y acumulación fue el desarrollo de cooperativas y Unión de Cooperativas (cooperativas de primero y segundo grado) que sumaban al acopio y comercialización la industrialización de la fibra, luego hilanderías y tejedurías. Constituía el sector productivo hegemónico tanto por los volúmenes de producción como dinamizadores del conjunto de la sociedad y particularmente porque se autopresentaban como sujetos de la gesta fundacional del territorio. (Roze, 2000; 2001)

El cooperativismo agrario impone su "buen sentido" en la letra de la Constitución de la Provincia en tres artículos: El 38° referido a la tierra pública -adjudicaciones preferenciales a las cooperativas-; el 41° de Defensa de la Producción Básica y el 47° de promoción y favorecimiento de la Cooperación Libre.

En igual sentido el artículo 49° acerca de la explotación de los servicios públicos planteaba como alternativa excluyente en términos de privatizaciones que fueran cedidos a organizaciones cooperativas.

Hasta la década del '80 ese artículo no tenía sino un significado simbólico, en tanto el capital privado en Argentina se volcaba a la producción de bienes y había determinado que los sectores vinculados con grandes inversiones y particularmente con prestaciones de servicios básicos masivos fueran monopolio del Estado Nacional. En el Chaco, en una perspectiva de expansión del cooperativismo se pensaba en los servicios locales de agua potable, teléfonos o cooperativas de electricidad.

No obstante, la llegada de las corrientes neoliberales con sus eficientes hombres de empresa en acción política, los motiva -a pesar de la oposición a algunos aspectos políticos de lo que se denominó el menemismo-, a que todos los partidos estuvieran ideológicamente unidos en una cruzada contra la "ineficiencia del estado", todos por el achicamiento del estado, que tenía su punto clave no en las transformaciones de las burocracias locales, sino en la liquidación de las

¹⁴ La sola diferencia entre ambas composiciones de las constituyentes, era que en 1952 los delegados fueron elegidos por el 80 % del voto de los chaqueños, y en 1957 el partido que había obtenido esos votos estaba proscripto.

empresas del estado. El instrumento fue, como señalamos la ley de Reforma del Estado, también denominada Ley Dromi, nombre de quien la elaboró.

A principio de 1994, la Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco aprueba un Convenio de Transformación del Sector Público en la provincia del Chaco celebrado entre autoridades de la Nación y la Provincia, donde en su punto G) señala: *"formular iniciativas de privatización de actividades que sean potencialmente privatizables y que no correspondan a las actividades básicas del Estado."*

Los primeros días de marzo de 1994 el poder ejecutivo provincial promulga una Ley emanada de la Cámara de Diputados de la provincia (3983/94) por la cual se modificaba el artículo 49 de la Constitución Provincial, que en adelante quedaría redactado de la siguiente forma: *"Art. 49: Los servicios públicos pertenecen originariamente y por sus características, a la provincia y a los Municipios: su explotación puede efectuarse directamente por el Estado, por cooperativas, sociedades o por particulares. En todos los casos el Estado se reserva el derecho de contralor del cumplimiento de las condiciones de otorgamiento y explotación, las que serían establecidas por ley"*.¹⁵

El inconveniente que tenía esta ley que modificaba la Constitución, era que -para que fuera posible su aplicación- debía someterse a Consulta Popular según señalaba la Constitución de la provincia.

Coincidente con este proceso de búsqueda de institutos legales para abrir paso a las privatizaciones -y en similar sentido- se abre en la Argentina un proceso de modificación de la Carta Magna producto de un acuerdo entre cúpulas partidarias, y en consecuencia la modificación de las Constituciones Provinciales¹⁶.

De esa forma, al momento de votarse los Constituyentes nacionales y provinciales los habitantes de la provincia del Chaco habilitados para votar debían dar respuesta a una Consulta Popular acerca de si se aceptaba la modificación del artículo 49 de la Constitución Provincial. El mecanismo fue incorporar a las boletas de elección de los candidatos constitucionales otra donde en grandes letras aparecían SI en una y NO en otras seguido de "acepto la modificación del Art. 49 de la Constitución Provincial sancionada por ley N° 3983"

El resultado de las elecciones marcó el retroceso definitivo del partido Acción Chaqueña y la preferencia de los votantes al radicalismo y al peronismo, no obstante lo que sorprendió al conjunto de los políticos fue la innegable preferencia de los Chaqueños por el NO, rechazando la modificación de la constitución, y en los hechos la apertura a la privatización de los servicios públicos en la provincia.

El equívoco supuesto de los dirigentes de los partidos con representación parlamentaria partía de que los votantes seguirían las directivas de sus respectivos partidos, y no obstante todos propiciar la modificación, la mayoría de los votantes decidió en contrario¹⁷.

¹⁵ En su origen, el artículo señalaba: *"Los servicios públicos pertenecen al Estado Provincial o a las municipalidades, y no podrán ser enajenados ni concedidos para su explotación, salvo los otorgados a cooperativas y los relativos al transporte automotor y aéreo, que se acordarán con reserva de derecho de reversión. Los que se hallaren en poder de particulares serán transferidos a la Provincia o a las municipalidades mediante expropiación. En la evaluación de los bienes de las empresas concesionarias que se expropien la indemnización se establecerá teniendo en cuenta conjuntamente su costo original efectivo y el valor real de los bienes deducidas las amortizaciones realizadas. En ningún caso se aplicará el criterio de valuación según el costo de reposición"*.

La ley determinará las formas de explotación de los servicios públicos a cargo del Estado y de las municipalidades y la participación que en su dirección y administración corresponda a los usuarios y los trabajadores de los mismos."

¹⁶ Fue el denominado "Pacto de Olivos" donde el ex presidente Alfonsín -que dirigía el Partido Radical y el entonces Presidente Menem -quien dirigía el Peronismo- acordaron modificar la Constitución de la Nación en interés de la construcción de un sistema prácticamente bipartidista.

¹⁷ Es interesante la forma en que se estructura la preferencia de los votantes. Por ejemplo, en las ciudades y localidades mayores de la provincia triunfa, sin excepción el NO, en tanto en las localidades más pequeñas los

No obstante en lo inmediato la Constituyente local redefiniría los lineamientos jurídicos de la Provincia, la intención de los hombres de partido era que se habilitara sin discusión la apertura al capital privado de los servicios públicos, maniobra que se vuelve en contra, y a pesar de la intención de algunos de obviar los resultados de las urnas, se sanciona un artículo con similares restricciones que el original 49°.

Este proceso coloca a la Provincia del Chaco a contrapelo de las tendencias originadas en el poder central, no solo de los poderes de la Nación, sino de las líneas devenidas de los Organismo Internacionales de Créditos, particularmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Es así que en 1987 se dicta de forma definitiva los estatutos de SAMEEP, como empresa del Estado Provincial.

A mediados de la década del '90 se plantea desde el ejecutivo provincial profundizar la autarquía de la empresa con lo que su funcionamiento depende pura y exclusivamente de los recursos, así como la expansión y el emprendimiento de obras necesarias para el cumplimiento de su cometido.

Presiones del Gobierno Nacional para la privatización de las empresas estatales chaqueñas. El Chaco no escapó a la ola privatizadora organizada desde la Nación, que durante la gestión Menem-Cavallo privatizó las empresas telefónicas, el correo y el transporte energético, y en la región concesionó el mantenimiento del puente General Belgrano (que une las provincias de Chaco y Corrientes sobre el Río Paraná), así como de las rutas 11 y un tramo de la ruta 16; transfirió el Puerto de Barranqueras y el elevador de la ex Junta Nacional de Granos, así como realizaron la privatización del Banco del Chaco.

No obstante, los servicios no privatizados fueron elementos críticos al momento de la instrumentación de políticas económicas desde la Nación a la provincia.

El Gobierno Nacional lanzó en 1991 un Programa denominado Pronapac para obras de cloacas y saneamiento en distintas provincias a partir de un préstamo, convenio firmado entre la Nación y el Banco Interamericano de Desarrollo -BID- que alcanzaba a 250 millones de dólares, 200 que aportaría el BID y 50 de contrapartida local. Este préstamo, tuvo como características acordar con los financiadores un monto global para identificar a posteriori las obras a financiar en distintas provincias¹⁸. La Nación, condicionaba el préstamo a la privatización de las empresas de agua y cloacas todavía en mano de los estados provinciales.

El Chaco hace un pedido de revocatoria de esta medida alegando las razones constitucionales que determinaron la no privatización, a lo que la respuesta fue condicionar a que la empresa efectuara un gerenciamiento de tipo externo y aumentara los cobros por encima del 60 % de lo facturado.

El Chaco quedo afuera del crédito.

También en relación del envío de fondos coparticipables las exigencias de la Nación se centraban en la privatización de las empresas chaqueñas no privatizadas (a la que se suma el Instituto de Servicios Sociales). La firma de un Pacto Fiscal entre Nación y provincias tenía como componente fundamental ese proceso. El titular de la tesorería de la provincia refería a los medios una conversación con el Subsecretario del Ministerio de Economía de la Nación donde le explicaba que una norma constitucional de la provincia impedía la privatización de los servicios, a lo cual el funcionario habría respondido que *"cada dos años se puede modificar la Constitución"* ... y aclaró que *"a la Nación no le importaba que las empresas citadas no fueran*

votos se inclinan por el SI. Una hipótesis posible, referiría a la mayor posibilidad de ruptura de solidaridades partidarias en la ciudad, donde además los controles de los votantes se hace mucho mas laxo que en los asentamientos de menor porte.

¹⁸ Cuando lo normal es detectar los proyectos financiables y determinar el monto del crédito a solicitar.

deficitarias, porque quiere que se las privatice si, o si." Diario El Diario. 26 de marzo de 1966. p. 6.

A la fecha, SAMEEP se consolidó como Empresa del Estado Provincial, con lo que el servicio público de provisión de agua potable y saneamiento básico sigue siendo estatal.

La performance negativa de las empresas privatizadas (Aspiazu, Forcinito, 2001) y entrevistas a informante calificados de las empresas muestran un conjunto de positivities a favor de la Empresa Provincial, no obstante, cuando avanzamos en el análisis de las situaciones al interior de la provincia (en relación con las cooperativas en particular) nos encontramos que la diferencia se relativiza e hipotetizamos que es la **lógica empresarial** la que conlleva decisiones operativas no siempre en el sentido de la equidad y participación.

E. Asociaciones Vecinales y Cooperativas

Observando el tipo de provisión de agua potable en el Nordeste Argentino, encontramos que las sociedades anónimas beneficiarias de la privatización, atienden solo los asentamientos principales de las provincias, excepto en Corrientes donde extiende la prestación a 11 localidades. El conjunto de asentamientos restantes adoptan predominantemente la forma de Asociaciones Vecinales y Cooperativas.

Avanzamos sobre dos entidades a los efectos de una aproximación a estas organizaciones; una Asociación Vecinal en la provincia de Corrientes y una cooperativa en la provincia del Chaco; hemos encontrado notables similitudes que nos permiten un primer avance sobre estas formas privadas de prestación diferentes de las formas empresarias. Trataremos de reseñar sus aspectos más relevantes.¹⁹

Figuras jurídicas instauradas en forma previa al proceso privatizador ya señalado²⁰, han persistido luego de impuesto el mismo. Son organizaciones sin fines de lucro, poseen personería jurídica y basan sus actividades formales en estatutos y reglamentos aprobados legalmente. Entes autárquicos, no reciben ningún tipo de subvención de organismos gubernamentales o de otro tipo. Realizan presentaciones ante los organismos de control (Personas Jurídicas, Dirección de Cooperativas).

Dirigidas por Comisiones Directivas, con cargos renovables periódicamente en Asambleas, con participación de socios en el caso de las cooperativas y socios-usuarios en la Asociación Vecinal.

En el caso de la Asociación Vecinal la condición estipulada para elegir o ser electo como miembro de la Comisión es la de ser usuario, dado que de ese modo se constituye en socio. Dichos cargos no son remunerados en forma alguna. La cooperativa opera a una escala mayor donde no se realiza la identificación de socio y usuario²¹.

En termino de diferencias de escalas la cooperativa sostiene una estructura formal donde aparte de la Comisión directiva funcionan un conjunto de subcomisiones técnicas y administrativas; la Asociación tiene un empleado cuyo cargo formal remite a "Encargado de Mantenimiento", pero que cumple además funciones de cobrador, encargado de compras, y

¹⁹ Para este caso se ha tomado al Municipio de Santa Ana de los Guácaras, distante unos 20 km del Municipio Capital de la Provincia de Corrientes. Cuenta con una población de 2.917 habitantes según censo 2001. Observamos la Cooperativa de Provisión de Servicios Públicos "Contralmirante Gregorio Portillo" de la localidad de Castelli de aproximadamente 25.000 habitantes según las estimaciones municipales.

²⁰ La del Municipio de Santa Ana de los Guácaras, por ejemplo, existe desde 1969 y fue creada por una directiva del DIPAE

(Dirección Provincial de Agua y Energía). La Cooperativa funciona presta servicios desde 1955.

²¹ Actualmente controla 2.635 conexiones domiciliarias, de este modo se abastece en área urbana por red y conexiones domiciliarias aproximadamente al 50% de la población, y por canillas públicas instaladas en Barrios al 15%.

registro de los movimientos. Presta servicio de urgencia durante las 24 horas y rinde cuentas a la Comisión mensualmente.

En términos de funcionamiento, la Asociación Vecinal, hasta la privatización del servicio a escala nacional, contaba con el respaldo de Obras Sanitarias de la Nación para el asesoramiento técnico y/o eventual solución en caso de un problema grave, como también con el laboratorio del Ente para el control de calidad del Agua. Hoy día estos representan un costo que debió asumir la Asociación, que implica que el asesoramiento sólo se busque en casos extremos y los análisis para el control de calidad resulten menos frecuentes.

Los problemas cotidianos, como rotura de caños, son solucionados con recursos que apelan a redes sociales informales: paleros improvisados, personal municipal, etc. Pero en caso de problemas más graves como daños en la bomba (elemento central del sistema de provisión), deben sortear los elevados costos económicos.

En el caso de la cooperativa en las obras de extensión o mejora del servicio articula acciones con distintos organismos en el marco de diversos programas por ejemplo extensión de redes con UNICEF, apoyo del municipio en la provisión de materiales, equipos y herramientas, etc.

Sumida en el contexto de crisis económica, la Asociación Vecinal - que en otro tiempo contaba con recursos ahorrados que posibilitaban prever situaciones, desarrollar proyectos, planear – hoy, producto de una recaudación cada vez menor, y basada en mecanismos solidarios que no contemplan el corte de un servicio vital a quienes lo necesitan, intenta subsistir.

A pesar de la crisis las cooperativas de servicios públicos y las asociaciones vecinales siguen sosteniendo el sistema y garantizando el abastecimiento, aún con una importante cartera de morosos.

La posibilidad de incorporar a los mecanismos de funcionamiento relaciones no contempladas en la dominante del mercado hace que a pesar de sus fluctuaciones estas organizaciones puedan mantenerse inclusive sostener prestaciones eficientes.

Hacia la identificación de esas relaciones orientamos en la actualidad nuestras indagaciones.

Organizaciones de la comunidad u organizaciones para el servicio. Un aspecto substancial en el funcionamiento, evolución y sustentabilidad de estas organizaciones comunitarias refiere a las características de su constitución. En general estas organizaciones se constituyen por iniciativa de personas de la localidad a los efectos de dar solución a problemas específicos (agua potable, electricidad, teléfonos, etc.) o para llevar adelante el “desarrollo de la comunidad” actuando sobre diferentes cuestiones críticas. Ahora bien, otra forma que adquiere su génesis refiere a dar respuesta a demandas de los organismos internacionales de crédito para llevar adelante proyectos o programas de estas agencias²².

La sustentabilidad y autonomía pueden manifestarse en el primer caso, pero difícilmente se puedan evitar situaciones heteronómicas en la segunda (Pratesi, 1998) donde la lógica comunitaria puede verse llevada al fracaso de los proyectos o formas de intervención del estado a los efectos de mantener el servicio funcionando.

²² Acerca del impacto de los programas sociales en la organización de las comunidades Pratesi, Sotelo (1999) y para el caso particular del Agua Potable Corbalán (2000) quien describe un programa de financiación de obras de agua potable en distintas localidades de Misiones y muestra la conformación de la organización al momento de hacerse cargo del funcionamiento de la obra.

F. Consideraciones finales

Este trabajo refleja algunos avances vinculados con los procesos de transformación de las políticas públicas en términos de las formas que adquiere la prestación de servicios en nuestra región.

Hemos puesto el acento en los aspectos más impactantes del proceso en términos de transformación en la prestación cuales son la privatización de las grandes empresas de agua y saneamiento y la particularidad de la provincia del Chaco de consolidar la empresa del estado.

El caso de Corrientes constituye una situación paradigmática de la entrega de servicios de agua potable a concesionarios privados en las ciudades intermedias de la región. La próxima etapa es hacer presente la singularidad en similares procesos en las provincias de Formosa y Misiones, donde las diferencias en la política provincial, la estructura empresarial que se hace cargo y las situaciones técnicas y ambientales de cada caso nos harán observables el conjunto amplio de determinaciones del proceso.

El caso del Chaco afirmamos, constituye una singularidad en tanto asume, en el proceso de reconversión empresarial, autarquía en el funcionamiento, y la lógica del capital privado en la prestación y administración del servicio, lo que crean dos situaciones particulares: la primera es una importante independencia de la política de gobierno y la segunda un nivel de eficiencia empresarial comparable con las privatizadas²³.

En relación con las formas dominantes en las pequeñas, medianas localidades y parajes: la cooperativa, las asociaciones vecinales, la prestación municipal y la de los organismos provinciales nos plantea, en la siguiente etapa recurrir a marcos conceptuales y estrategias de investigación diferentes, en tanto pasamos de la lógica de la empresa, la ganancia, el mercado y los "clientes", a la lógica de la necesidad de provisión del servicio, la sustentabilidad, la comunidad y los usuarios.

La etapa de estudio de estas situaciones nos lleva necesariamente ampliar el ámbito de análisis a través de la interdisciplina, particularmente con los instrumentos de las ciencias sociales, no solo en términos de procesos de conocimiento sino a los efectos de intervenciones eficientes²⁴.

Bibliografía Citada

- Aspiazu, Daniel y Forcinito, Karina (2001) **La renegociación permanente, los incumplimientos empresarios y las rentas de privilegio. La regulación pública del sistema de agua y saneamiento en el Area Metropolitana.** Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre de 2001
- Ceballos Acasuso, Marta (1999) **Servicio eléctrico y privatización: breve análisis de roles en transición.** En Revista *Debate Abierto*, Año 4, N°21. Buenos Aires, Fundación de Estudios Municipales y Sociales (FEMS): 19-34. ISSN 1514-0814
- Corbalan, Olga Beatriz (2000) **¡Esperando el agua potable...! Un análisis de los procesos de gestión del programa PAsPAyS en localidades de la Provincia de Misiones.** Tesis de

²³ Si bien no permanece ajena a las demandas sociales en algunos casos y a la demanda política en otras, la administración sostiene la independencia de ambos factores. A modo de ejemplo, hasta la fecha no se ha incorporado el representante de los usuarios el directorio.

²⁴ En entrevistas con técnicos de la Administración Provincial del Agua, manifestaban como un problema substancial de los pequeños sistemas de provisión de agua potable, -gratuitos- la necesidad de compromisos de la comunidad para hacerse cargo de su funcionamiento con independencia del estado. La conciencia de receptores de beneficios por parte de distintas instancias del estado, determinó situaciones críticas de heteronomía en las que resulta impensable a la comunidad instrumentar el sostenimiento de un responsable o una actitud grupal en ese sentido

Maestría en Administración de Programas Sociales. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad Nacional del Misiones. Posadas. Octubre del 2000.

- Corrales, María E. (1998) **La regulación en períodos de transición: el caso de los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina**. En Barrionuevo y Lahera P. (eds.) *¿Qué hay de nuevo en las regulaciones?* CLAD / EudeBA: 341-377.
- Lahera, Eugenio (1996) **Políticas de regulación**. Ponencia presentada al I Congreso Interamericano del CLAD sobre *"Reforma del estado y de la Administración Pública"*. Río de Janeiro, 7 al 9 Noviembre.
- Pratesi, Ana Rosa, Sotelo Andrea. (1999) **Programas sociales. Generación y consolidación de desigualdades**. XXII. Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS) Universidad de Concepción. Chile, 12 al 7 de octubre de 1999.
- Pratesi, Ana Rosa. (1998) **Algunas prácticas sociales que construyen heteronomía**. III Jornadas Nacionales de Debates de actualidad en la Universidad Argentina. Universidad Nacional de Rosario - Facultad de Humanidades y Artes. Rosario, 25 y 26 de setiembre de 1998.
- Rey, Osvaldo (2000) **El saneamiento en el Area Metropolitana. Desde el Virreynato a 1993**. Buenos Aires, Ed. Aguas Argentinas. 147 págs.
- Roze, Jorge Próspero. (2000) **Protesta Social, Territorio y Hegemonía** publicadas en soporte electrónicos (CD ROM) como *"Actas del IV Congreso de Antropología Social 'Identidad disciplinaria y campos de aplicación"*, Universidad Nacional de Mar del Plata. Facultad de Humanidades. Colegio de Graduados en Antropología de la República Argentina. 14 al 16 de septiembre del año 2000. Mar del Plata. Publicada en soporte Electrónico CD Rom ISBN N° 978-9136-96-9
- Roze, Jorge Próspero (2001) **La producción algodonera chaqueña. Entre el minifundio y los transgénicos**. II Jornadas Interdisciplinarias de estudios Agrarios y Agroindustriales. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires 7, 8 y 9 de Noviembre del 2001. Ponencia publicada en soporte Electrónico CD Rom. ISBN: 950-29-0653-5.
- Spiller, Pablo T. (2001) **Análisis institucional de la regulación: con implicaciones para Colombia** Conferencia dictada en el I Seminario sobre *Análisis y Diseño Institucional*. Dirección de Evaluación y Gestión. Bogotá, Colombia.