



Ispizua, Jeremías

Acceso a infraestructura de agua : políticas públicas y gestión en procesos de urbanización popular



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Compartir Igual 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Ispizua, J. (2023). Acceso a infraestructura de agua: políticas públicas y gestión en procesos de urbanización popular. (Tesis de doctorado). Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/3985>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

Acceso a infraestructura de agua: políticas públicas y gestión en procesos de urbanización popular

TESIS DOCTORAL

Jeremías Juan Ispizua

jereispizua@gmail.com

Resumen

La presente tesis de doctorado tiene por objetivo analizar las estrategias de gestión de acceso al agua en barrios populares. En ese sentido, se identifican y describen procesos de urbanización e implementación de políticas públicas en diversos itinerarios entre sectores populares, organizaciones de la sociedad civil y segmentos del Estado.

La tesis contribuye a situar la problemática de la falta de infraestructura en el contexto de los barrios populares y a caracterizar las relaciones entre los distintos niveles del Estado - haciendo énfasis en la dimensión local- y los procesos de urbanización popular llevados adelante por diversos actores. En función de lo enunciado, se plantea el desarrollo del trabajo vinculado a dos órdenes teóricos: el enfoque socio-técnico y las formas de gestión local.

La hipótesis general de este trabajo sostiene que el estudio de los vínculos entre políticas públicas de infraestructura y los procesos de urbanización popular, sus actores y tramas, permite una mayor aproximación y comprensión a las complejidades de los sectores populares en el acceso a redes de agua.

Los resultados, en clave de gestión local y barrial, contribuyen a identificar un conjunto de prácticas en la relación entre gobiernos locales y sectores populares que permiten, a partir del enfoque socio-técnico, ampliar la definición de capacidades institucionales y posicionar al actor académico como parte del problema y su solución, en un sincronismo entre análisis teórico y construcción de estrategias colaborativas de acción.

Doctorado en Ciencia y Tecnología

Universidad Nacional de Quilmes

**Acceso a infraestructura de agua: políticas públicas y
gestión en procesos de urbanización popular.**

Autor: Ing. Jeremías Juan Ispizua

Director: Fernando Cacopardo

Co-Director: Rodolfo Rotondaro

Lugar de trabajo: Instituto de Investigaciones en Desarrollo Urbano, Tecnología y

Vivienda (FAUD/UNMdP)

ÍNDICE

ÍNDICE	3
ÍNDICE DE ILUSTRACIONES.....	7
LISTA DE SIGLAS	10
AGRADECIMIENTOS	11
INTRODUCCIÓN: Consideraciones preliminares y estructura argumentativa: Saneamiento, infraestructura y urbanización popular en Argentina.....	12
1. El acceso a infraestructura en el estado del debate de la urbanización en Latinoamérica.....	17
2. Aproximaciones al problema: alcances, límites y vacancias.....	29
3. Problema de investigación	31
4. Hipótesis de investigación.....	36
5. Objetivos.....	36
6. Metodología	37
CAPÍTULO I: Enfoque socio-técnico, gestión de los servicios urbanos y ecología política: aportes conceptuales para comprender la producción de infraestructura en barrios populares	42
I.1 Introducción	42
I.2 Aportes del enfoque socio-técnico y la tecnología de gestión a la urbanización popular	42

I.3 Aporte de la gestión de los servicios urbanos al estudio de la urbanización popular	48
I.4 Aportes de la ecología política al estudio de la urbanización popular	54
CAPÍTULO II: Acceso al agua en Argentina y Mar del Plata. De las constricciones estructurales a la singularidad local.....	59
II.1 Introducción	59
II.2 El saneamiento en la agenda Nacional	61
II.3 Mar del Plata. Molinos de vientos, resistencia sindical y sociedad de estado.....	79
II.4 Situación actual: entre la agenda 2030, el Plan Nacional del Agua y la integración de los BP.....	93
II.5 Conclusiones parciales	96
CAPÍTULO III Barrios populares y urbanización: contexto histórico y situación.....	98
III.1 Introducción	98
III.2 Barrios populares. Caracterizaciones, relevamientos y proyecciones	100
III.3 Infraestructura de servicios en Barrios Populares: desigualdades en el acceso..	109
III.4 Conclusiones parciales	124
CAPITULO IV: Políticas públicas de acceso al agua en barrios populares.....	126
IV.1 Introducción: La población en la gestión de infraestructura.....	126
IV.2 Antecedentes: Programa Pro-Agua, Servicio de Agua Consensuado y Modelo Participativo de Gestión.....	129
IV.3 El Programa Agua + Trabajo: las cooperativas a la escena.....	135
IV.4 Los Proyectos de Obras Tempranas y los objetivos del ReNaBaP	142
IV.5 Análisis de resultados	150
IV.6 Conclusiones parciales.....	153

CAPÍTULO V: *El Programa Agua + Trabajo en Mar del Plata. Gestión local y cooperativismo estatal en la urbanización popular. (2003-2015)*.....157

V.1 Introducción	157
V.2 Alcances locales de la implementación del programa.....	162
V.3 La construcción de funcionamiento del acceso al agua: municipio, cooperativa y barrio en las articulaciones del programa.	170
V.4 Conclusiones parciales del capítulo.....	182

CAPÍTULO VI: *Urbanización popular y participación de la población: gestión de redes de agua e infraestructura en el barrio popular el caribe (2016-2022)*.186

VI.1 Introducción.....	186
VI.2 Antecedentes: procesos, redes y primeras gestiones populares del agua	190
VI.3 Pandemia y nuevas alianzas institucionales: el rol del actor universitario como parte de la solución al problema.	199
VI.4 Proyectos de Obras Tempranas: redes locales y nuevas asociatividades para territorializar políticas.....	213
VI.5 Análisis de resultados	223
VI.5 Conclusiones parciales	225

CAPÍTULO VII: *Conclusiones de resultados*227

VII.1 Estrategias de acceso al agua e infraestructura situada: relación entre barrios populares, la urbanización y redes formales.....	227
VII.2 Factibilidad de los sectores populares en la ejecución de redes de agua	228
VII.3 Programas nacionales de políticas públicas: capacidades institucionales y actores relevantes en la articulación de las políticas	230

VII.4 Urbanización popular y gestión. Vinculaciones entre la sociedad civil, el activismo territorial y las dependencias locales.	232
CAPÍTULO VIII: <i>Reflexiones finales</i>.....	236
VIII.1 El enfoque socio-técnico en los procesos de urbanización popular	237
VII.2 Capacidades Institucionales y gestión local en procesos de urbanización popular	239
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	243

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Gráfico 1. <i>Crecimiento de la población de Buenos Aires, consumo de agua y radio servido.</i>	63
Gráfico 2. <i>Prestatarias de SAS según forma jurídica</i>	79
Gráfico 3. <i>Barrios populares por año. Por línea de tendencia lineal</i>	105
Gráfico 4. <i>Barrios Populares por año. Proyección por regresión polinomial.</i>	107
Gráfico 5. <i>Situación de acceso a servicios en Argentina y barrios populares</i>	110
Gráfico 6. <i>Situación conexión red de agua en barrios populares</i>	112
Gráfico 7. <i>Situación conexión red cloacal en barrios populares.</i>	115
Gráfico 8. <i>Situación conexión red eléctrica en barrios populares.</i>	118
Gráfico 9. <i>Situación calefacción/cocina en barrios populares</i>	121
Gráfico 10. <i>Conexión a la red de agua corriente en Argentina y BP</i>	123
Gráfico 11. <i>Plano de Mar del Plata con obras ejecutadas entre 2008-2015</i>	163
Gráfico 12. <i>Porcentajes de cooperativas pertenecientes a los barrios donde se desarrollaron las obras.</i>	166
Gráfico 13. <i>Plano de Mar del Plata con obras de A+T y OME ejecutadas entre 2008-2015</i>	169
Gráfico 14. <i>Dinámica socio-técnica. Funcionamiento de las soluciones previas.</i>	180
Gráfico 15. <i>Dinámica socio-técnica. Funcionamiento del programa A+T.</i>	181
Gráfico 16. <i>Cronología e hitos en la gestión de la red alternativa</i>	208
Gráfico 17. <i>Cronología del Proyecto de Obras Tempranas</i>	221
Gráfico 18. <i>Esquema de dinámicas socio-técnicas por etapas</i>	224
Gráfico 19. <i>Procesos de urbanización popular: calidad material, relaciones de fuerza y redes. Itinerarios del acceso al agua.</i>	233
Imagen 1. <i>Mar del Plata, 1810. Molinos de viento.</i>	81

Imagen 2. <i>Diseño de la emblemática Torre Tanque, Mar del Plata</i>	82
Imagen 3. <i>Pozos de extracción de agua en Mar del Plata</i>	88
Imagen 4. <i>Ampliación del radio servido en OSN y OSSE</i>	91
Imagen 5. <i>Inauguración de la red de agua en Las Dalias</i>	173
Imagen 6. <i>Jornadas de protesta en el barrio Nuevo Golf</i>	177
Imagen 7. <i>Extensión de redes precarias por parte de OSSE y vecinos</i>	178
Imagen 8. <i>Barrio el Caribe en Mar del Plata</i>	191
Imagen 9. <i>Barrio El Caribe, atravesado por el arroyo El Cardalito</i>	192
Imagen 10. <i>Comunicaciones del gobierno Nacional y Municipal sobre la importancia de la higiene para evitar contagios</i>	200
Imagen 11. <i>Arroyo El Cardalito, después de la crecida por lluvias en Julio 2020</i>	202
Imagen 12. <i>Construcción de la red e instalación de cajas domiciliarias</i>	212
Imagen 13. <i>Torre propuesta por la SISU y alternativa del CyTHaP</i>	218
Plano 1. <i>Etapa 1. Red de agua en el Caribe, 2016-2018. Autoproducción de red</i>	195
Plano 2. <i>Etapa 2. Redes de agua en el Caribe, 2018-2020. Articulación institucional</i> ...	198
Plano 3. <i>Etapa 3. Redes de agua en el Caribe, 2020-212. Red alternativa</i>	210
Plano 4. <i>Etapa 4. Redes de agua en el Caribe 2021-2022. POT</i>	222
Tabla 1. <i>Concesiones en los servicios de Agua y Saneamiento en Argentina</i>	71
Tabla 2. <i>Reestatización y situación actual de prestadores 2015</i>	78
Tabla 3. <i>Radio servido por décadas 1980-2010</i>	92
Tabla 4. <i>Relevamiento de Barrios Populares</i>	104
Tabla 5. <i>Relevamientos de barrios populares con factor de corrección</i>	105
Tabla 6. <i>Relevamientos de barrios populares con proyección 2030</i>	106
Tabla 7. <i>Barrios populares según década de creación</i>	107
Tabla 8. <i>Barrios populares según década de creación</i>	108

Tabla 9. <i>Cantidad de barrios y familias según la fuente de abastecimiento de agua</i>	111
Tabla 10. <i>Características generales de la red formal y de las redes irregulares de agua.</i>	114
Tabla 11. <i>Características del acceso a redes de cloaca.</i>	114
Tabla 12. <i>Situación calefacción/cocina en barrios populares.....</i>	118
Tabla 13. <i>Situación calefacción/cocina en barrios populares.....</i>	120
Tabla 14. <i>Dimensiones del problema y respuesta de los sectores populares</i>	122
Tabla 15. <i>Cantidad de obras según decil de avance físico</i>	140
Tabla 16. <i>Módulos firmados y efectividad en la ejecución.</i>	141
Tabla 17. <i>Tipo de proyecto y Unidad Ejecutora</i>	147
Tabla 18 . <i>Cantidad de obras según decil de avance físico</i>	149
Tabla 19. <i>Condiciones institucionales, sociales y políticas de los programas.</i>	150
Tabla 20. <i>Condiciones materiales e impacto de las redes generadas.</i>	152
Tabla 21. <i>Estado de obras del programa A+T en Mar del Plata.....</i>	163
Tabla 22. <i>Barrios en Mar del Plata donde se ejecutó el programa, cantidad de metros y conexiones.....</i>	164
Tabla 23. <i>Sistemas de abastecimiento previo en los barrios donde se implementó el programa.....</i>	171

LISTA DE SIGLAS

A+T: Agua más Trabajo

BP: Barrios Populares

CyTHAP: Ciencia y Tecnología para el Habitar Popular

ERAS: Ente Regulador de Agua y Saneamiento

ETOSS: Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios

MCA: metros de columna de agua

MGP: Municipalidad de General Pueyrredón

MPG: Modelo Participativo de Gestión

OSSE: Obras Sanitarias Sociedad de Estado

PEAD: Polietileno de alta densidad

PEBD: Polietileno de baja densidad

PNA: Plan Nacional del Agua

PNAYs: Plan Nacional de Agua y Saneamiento

POT: Proyectos de Obras Tempranas

PVC: Policloruro de vinilo

ReNaBaP: Relevamiento Nacional de Barrios Populares

SISU: Secretaría de Integración Socio-Urbana

SMVM: Salario Mínimo, Vital y Móvil.

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, agradecer al Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas por otorgarme una beca doctoral y a la Universidad Pública por formarme y ser mi lugar de trabajo. A mi director, Fernando Cacopardo, por mostrarme otro camino posible, por su afecto y confianza y por su incansable labor. También a Manés Cusán, por su agudeza y vocación, y a Rodolfo Rotondaro, mi co-director, por su dedicación y comentarios precisos.

A mis compañeros del CyTHAP, por compartir, por aprender juntas y por esa incansable obstinación de hacer. Especialmente a Macarena, Gabriel, Isaac, Patricio y Antonela.

A mi familia, Grace, Toto, Lu, Juan y Luz, que desde distintos lugares me ayudaron, siempre dispuestos a escucharme y acompañarme. Especialmente a mi hermana Yanina, por sus correcciones, sugerencias y esa última revisión que terminó de ordenar mis ideas. A Iñaki y Marce, por orientarme en la carrera científica.

A Asier Iriberry, Pablo Rial y Rosa Ferrari, colegas de OSSE, por siempre abrirme las puertas y escuchar mis preguntas. A las cooperativas Del Parque, 15 de enero, Lucha y Organización, El Amanecer de la casa, El barrio en sus puños y Félix U. Camet, con quienes compartí años de cotidianidad y que se transformaron en un disparador para iniciarme en la investigación.

A las referentes territoriales que impulsaron procesos de organización y acceso al agua que fueron disparadores para pensar este trabajo, especialmente a Soledad Gutiérrez y Mario Peralta.

A mi compañera, Pilar, por las horas compartidas pensando juntas, por acompañarme durante todo el proceso de tesis, por su ayuda con los gráficos y fundamentalmente por su compañía y amor. Por último, a la Piru, por su incondicional compañía y por los grandes momentos de reflexión juntos.

INTRODUCCIÓN

“La autonomía no es un estado que se alcanza y establece de modo definitivo, sino una búsqueda incesante y renovada. Si es colectiva, condensa la riqueza y las dificultades que se le plantea a toda gesta común con vocación emancipadora”
Mabel Thwaites Rey (2013).

Consideraciones preliminares y estructura argumentativa: Saneamiento, infraestructura y urbanización popular en Argentina

Al revisar la historia del saneamiento y vincularla con las dinámicas de crecimiento urbano, la dimensión espacial de la desigualdad se evidencia dando cuenta de las dificultades que supone para gran parte de la población asentarse en zonas sin acceso a servicios. La “planificación” y la “factibilidad” se convierten en argumentos que dejan al descubierto también la desigualdad política, técnica y económica de los sectores populares frente a otros actores con mayor peso en las decisiones gubernamentales. A pesar de esto, los habitantes de estos barrios construyen saberes contra-expertos y viabilizan soluciones que se constituyen en pilares para discutir la legitimidad de las decisiones estatales y redefinirlas.

Un punto de partida de este análisis se puede ubicar entre finales del siglo XIX y principios del XX. Las epidemias de fiebre amarilla y cólera morbus y la necesidad de garantizar condiciones saludables a la creciente masa de trabajadores que se incorporaban como fuerza de trabajo a las zonas urbanas, aceleraron la creación de organismos estatales dedicados a planificar las obras de salubridad, que hasta entonces no tenían una relevancia prioritaria en la agenda pública. Estas instituciones se desarrollaron bajo un modelo de universalización de servicio irrestricto (consumo de agua ilimitado) y un perfil higienista ligado a la salud de la población.

La ampliación de infraestructura acompañó el crecimiento de los centros urbanos hasta mediados del siglo XX, cuando comenzó a observarse un crecimiento urbano a un ritmo superior de la planificación en materia de saneamiento. La inserción de las economías

Latinoamericanas en los procesos de industrialización y globalización y las limitaciones de los capitalismos dependientes y economías subordinadas de América Latina –con transferencias a las economías centrales de gran parte de su excedente- hicieron que los sectores más empobrecidos comenzaran a asentarse en los límites de las ciudades.

Un rasgo común en el itinerario de las familias que se instalan “dónde pueden”, es que en general las condiciones de la tierra donde se asientan son precarias, tanto en posibilidades de infraestructura como condiciones topográficas, en relación a la cercanía a vías de accesibilidad a la ciudad y a los equipamientos urbanos, como en relación a la tenencia segura de la tierra.

Este “telón de fondo” de la forma de asentarse en la ciudad tiene distintos escenarios según como articulen los actores sociales. Las organizaciones vecinales, comedores y espacios socio-comunitarios han sido históricamente centro de la organización de la comunidad, interactuando y vinculándose con diferentes organismos de la sociedad civil y del Estado. De ese modo han problematizado y generado distintos resultados de acceso a infraestructura por fuera de los mecanismos denominados “formales”. Conexiones “informales” a la red de agua, redes comunitarias e “informales” de agua, perforaciones y colocación de tanques cisterna por parte de las empresas prestadoras de servicios son algunos ejemplos de cómo se conforma el “mientras tanto”, a la vez que se posiciona la demanda en la agenda política mediante distintas estrategias.

La urbanización “tardía” que caracteriza la gestión de infraestructura en barrios populares ha aparecido en forma de políticas públicas focalizadas y en los últimos 40 años ha buscado incluir a parte de la población destinataria en la ejecución de la solución. A pesar de contener una narrativa inclusiva y articuladora, estas políticas no han logrado resolver problemáticas estructurales en las formas de acceso a servicios de los sectores populares. En gran medida, han reforzado y reproducido las capacidades organizativas y de funcionamiento de los entes ejecutores y las organizaciones que las gestionan (los intermediarios), generando escasas

capacidades en los actores de los territorios y subestimando su capacidad de acción. No obstante, ha habido contextos políticos que marcaron un antes y un después en la redefinición de los actores barriales, generando cambios de paradigmas.

Por un lado, la reestructuración político-económica-institucional del 2003 consolidó, dentro de sus programas de vivienda, infraestructura y equipamiento comunitario, a un nuevo actor: las cooperativas de trabajo. Los barrios populares, atravesados y emergentes de las lógicas mercantiles de la prestación del servicio, tuvieron un importante crecimiento tanto en infraestructura como en la estructuración de las organizaciones sociales, produciendo un gran espectro de experiencias vinculadas al Estado. La política de acceso al agua que predominó en esos años fue el Programa Agua + Trabajo, producto de la articulación entre el gobierno nacional a través del Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (ENOHSA), los gobiernos locales y las cooperativas.

Por otro lado, en 2017, la sanción de la ley de urbanización de barrios populares y la creación del ReNaBaP -fruto de la lucha y construcción política de las organizaciones sociales ante la falta de políticas públicas- impulsó una política de urbanización desde la Secretaría de Integración Socio Urbana. Esta política se implementó con dos importantes cambios. Por un lado, en la definición de “acceso a los servicios”, considerando no solo las redes sino el acceso seguro a través de instalaciones internas; y, por otro lado, en la implementación, donde impulsó a las organizaciones sociales (cooperativas y ONG), ya no subordinadas a los gobiernos locales, sino directamente como Unidades Ejecutoras, a gestionar los programas.

Estos dos momentos de redefinición de actores relevantes articularon en territorios con distintos grados de urbanización popular, con redes de infraestructura generadas a través de estrategias propias de la comunidad organizada, prácticas autogestivas y articulaciones fragmentadas y tensionadas con el Estado en sus múltiples dependencias, predominantemente en el aspecto “local”. Con esta breve introducción se busca argumentar que el estudio de la infraestructura no puede escindirse del estudio de la urbanización en

Latinoamérica, ni la infraestructura para los sectores populares puede desvincularse del estudio de la urbanización popular. Vincular estos conceptos contribuye a *situar* el campo de la infraestructura en una problemática específica: la de los barrios populares y su emergencia histórica, sus condiciones de expoliación y sus luchas.

Para abordar este problema, la tesis presenta el siguiente recorrido: En la **introducción** se plantea el estado del debate, se realiza el planteo del problema, la propuesta metodológica y las hipótesis de trabajo.

En el **Capítulo I** se plantea el marco teórico del trabajo, vinculando la gestión de los servicios urbanos, el enfoque socio-técnico y los aportes de la ecología política al estudio de los procesos de urbanización popular, complejizadas desde una perspectiva socio-técnica.

En el **Capítulo II** se reconstruye la trayectoria de los servicios de agua y saneamiento a nivel Nacional y la especificidad de la Ciudad de Mar del Plata, analizando los ciclos político-económicos de cada proceso y su impacto en la generación de infraestructura.

En el **Capítulo III** se proyecta la dimensión de los barrios populares para las próximas décadas y se sitúa la problemática de su infraestructura, identificando las mayores respuestas de la producción popular y algunas particularidades que otorgan a la producción de redes de agua un carácter colectivo específico.

En el **Capítulo IV** se identifican y analizan las políticas públicas que se implementaron en los últimos años y su formas de articulación interinstitucional y barrial, identificándose la política del Programa Agua+Trabajo, del ENOHSA, y de los Proyectos de Obras Tempranas, de la SISU, como más complejas y relevantes en términos de actores involucrados.

En los **Capítulos V y VI**, se plantea la articulación de estas políticas con las respuestas populares de producción de infraestructura de agua. En el **V**, se analiza la implementación del A+T en Mar del Plata, el rol que se le otorgó al cooperativismo de trabajo y las estrategias previas sobre las que se articuló el programa, predominando un enfoque *desde* el gobierno

local. En el **VI**, en cambio, se parte de las respuestas populares y su capacidad de articulación para generar, en un itinerario complejo de urbanización popular, condiciones de posibilidad de articular la política del ReNaBaP. También se introduce al actor académico en la generación de mecanismos des-obstructores de demandas populares.

Finalmente, en los **Capítulos VII y VIII** se plantean las conclusiones de resultados y aportes teóricos en relación al acceso al agua de los sectores populares: en clave de gestión local y barrial, a la conceptualización de la urbanización popular y, desde la perspectiva del enfoque socio-técnico, a un planteo de los problemas que incluyan posicionar al actor académico como parte del problema y su solución.

La estructura de esta introducción se organiza de la siguiente forma: 1) Estado de la cuestión: infraestructura y gestión en el debate de la UP; 2) Alcances, límites y vacancias; 3) Problema de investigación; 4) Hipótesis de trabajo; 5) Objetivos; y 6) Abordaje metodológico y delimitación empírica.

1. El acceso a infraestructura en el estado del debate de la urbanización en Latinoamérica

1.1 Características generales de la urbanización en Latinoamérica

En el estudio de la urbanización en América Latina se pueden mencionar algunos aspectos como puntos de partida que cuentan con cierto grado de consenso académico, a saber:

1. En los últimos cien años, el capitalismo imperante en América Latina atravesó, por lo menos, 3 grandes momentos. Desde los años 40 del siglo XX hasta los años 70, caracterizado por políticas de sustitución de importaciones; desde la crisis de los años 70-80 hasta principios de siglo XXI bajo la reestructuración internacional neoliberal; y, a partir de comienzos del siglo XXI, bajo un modelo neodesarrollista articulado en torno a las fracciones hegemónicas dominantes durante el ciclo neoliberal.

2. Dependiendo las zonas, entre el 40% y el 60% de la urbanización de los países Latinoamericanos se produce por fuera de los mecanismos formales de producción y ocupación de suelo. Según Pérez (2020), la urbanización popular caracteriza la mayor parte de las ciudades latinoamericanas. En la zona metropolitana de la ciudad de México para 1976, un 50% de la población vivía en esas urbanizaciones. En Lima, en 1982, un 42,5%; en Caracas para 1992, un 50%; en Bogotá, en 1970, un 45% de la población; y en Argentina, ronda en la actualidad el 30%.

3. Este ritmo de acelerado crecimiento provocó desplazamientos urbanos que superaron con creces el ritmo de crecimiento anual vegetativo de las ciudades.

4. Las características de los Estados Latinoamericanos, principalmente su debilidad política, subordinación y falta de planificación para dar respuestas, provocó y provoca procesos de asentamientos de población en tierras vacantes, en intersticios urbanos y en la extensión de las periferias.

5. La producción de los servicios urbanos y viviendas se realizó mediante estrategias diversas por parte de los pobladores, que incluyen prácticas colectivas o individuales, alianzas interinstitucionales, vinculaciones con segmentos del Estado, etc.

Dentro de las investigaciones que se destacan por caracterizar e historizar la cuestión de la urbanización Latinoamericana y reconstruir su tratamiento y abordajes, Samuel Jaramillo (1990), aporta una *perspectiva de economía política* al identificar posiciones que reconocen una especificidad de la espacialidad latinoamericana y las que no lo hacen.

Así, Jaramillo recorre los postulados de la evolución de la sociología urbana latinoamericana, a través de la teoría de la Marginalidad (Vekemans y Silva 1976; Germani 1973 y 1980; Nun, 1969), la Teoría de la Urbanización Dependiente (Quijano, 1967) y la crítica singeriana (Singer, 1976) para proponer un campo articulado con los diversos aportes de esas corrientes llamado “teoría de la espacialidad monopólica periférica”.

Para este autor, existen dos puntos clave para entender la urbanización latinoamericana:

- 1- La configuración de la estructura espacial de los países dependientes obedece en lo fundamental a funciones de soporte del despojo y la opresión de los países dominados por parte de los países centrales.
- 2- Estas asimetrías se reproducen al interior de cada país, entre secciones centrales y periféricas de los territorios nacionales. Es decir, junto al “colonialismo externo”, el “colonialismo interno” (p. 46).

La hipótesis general del trabajo de Jaramillo es que las regiones metropolitanas en los países centrales y las grandes ciudades latinoamericanas, con su contenido social peculiar, son dos resultados espaciales derivados de las transformaciones sociales concomitantes a la etapa avanzada del capitalismo monopolista, cuyas diferencias básicas se desprenden de las distintas inserciones de las respectivas formaciones sociales en la red capitalista mundial.

Fernandez Wagner (2008) instala en estos análisis la cuestión de los asentamientos informales como un punto central del debate de la urbanización latinoamericana, desde una *perspectiva del hábitat popular*. Los estudios de Wagner son los primeros que hacen referencia al rol de los avances en materia de sanidad en el control de enfermedades mortales y el aumento de expectativas de vida promedio de la región, que pasaría de 34 años en 1930 a 65 años en 1980.

Para caracterizar los estudios sobre los asentamientos informales, da cuenta de que el continente desde mediados de siglo XX tiene la tasa de crecimiento urbano más alta del mundo. Así, plantea una caracterización de los debates acerca de cómo se abordaron los asentamientos que se sintetizan a continuación:

Durante los años 60' y 70', el debate sobre la autoconstrucción de la vivienda giró en torno al concepto de mercantilización, entre posiciones que enunciaban las bondades de la libertad para construir, aduciendo que los propios constructores tenían que ser actores fundamentales en la determinación de sus necesidades y en las ventajas de producir la vivienda como bien de uso por sobre los programas de vivienda llave en mano (Turner & Fichter, 1972; Turner, 1976) y las que anunciaban un necesario cambio social revolucionario y denunciaban que a través de la pauperización de la clase trabajadora, convertida en ejército industrial de reserva, la autoconstrucción no era sino la doble explotación de estos sujetos, que además de construir un hábitat precario y hacinado, caro y con valor de cambio por debajo de su costo, beneficiaban al capital excluyendo a la provisión de vivienda como componente del salario, aumentando la plusvalía extraída de ellos (Pradilla, 1981).

Estos debates clásicos en la literatura sobre la urbanización latinoamericana tuvieron su correspondencia política e institucional a través de distintas prácticas, enfocados en las conceptualizaciones planteadas principalmente por John Turner.

Durante los años 80' y 90', el debate ya no se centraría en la forma de la construcción, sino que a partir del escenario político-institucional-intelectual la cuestión sería la regularización

del suelo. Referente de esta visión fue el economista peruano Hernando De Soto (1986, 2000), sosteniendo la tesis de que la informalidad no es una expresión de atraso, sino que es parte de la solución y que debe acompañarse de leyes que faciliten el acceso a la propiedad privada del suelo y a la producción informal de la vivienda. Esta tesis tuvo su impacto en las políticas de corte neoliberal de esa época, de abordaje de los asentamientos, donde se le dio especial relevancia a la cuestión de la “legalidad” como instrumento para evitar el potencial conflicto urbano y se promovió la inclusión a través de la consolidación de los pobladores como “propietarios”. Según Fernandes (2002), el razonamiento de De Soto se basa en tres planteos:

- Para mejorar las condiciones materiales de las viviendas, los pobladores necesitan una tenencia segura, de otro modo no invertirán en las mejoras.
- La forma de garantizar una tenencia segura y el acceso al crédito es únicamente a través del título de propiedad.
- Entregando títulos individuales con sus reglas y obligaciones se contribuirá significativamente a la erradicación de la pobreza

Las críticas al enfoque de De Soto por parte de Fernandes (2002) y Pradilla (1987), argumentan la complejidad de los sectores informales y las limitaciones de una titulación de propiedad, que no constituye per sé elemento suficiente para garantizar la seguridad en la tenencia y menos para contribuir a la integración social y erradicación de la pobreza.

Las políticas implementadas bajo este paradigma hicieron foco en dos tipos de regularización: **urbana** -referida al reconocimiento de los loteos o de áreas urbanas ocupadas como zonas urbanas regulares- y **dominial** -incorporando al registro de tierras las propiedades consideradas hasta ese momento “irregulares”, reconociendo el derecho de la ocupación, a través de la venta o la cesión de las tierras a los ocupantes-.

Referente de los estudios de estos programas es Nora Clichevsky (2003, 2004) quien hace énfasis en la necesidad de una regularización integral, de las potencialidades del nivel local

en la gestión de soluciones y la participación de la población, entre otros puntos, así como en la imperante necesidad de generar nuevos instrumentos para las políticas de tierras.

En la conferencia de las naciones unidas sobre los Asentamientos Humanos realizada en Estambul (1996), se demanda un nuevo enfoque que pueda abordar integralmente la cuestión de los asentamientos informales. A partir de la década del 00' el enfoque académico y la respuesta pública a los asentamientos pasarán a centrarse en la cuestión de la integración, ya no en la vivienda ni exclusivamente en el título de propiedad. Este enfoque, plasmado en la recopilación de experiencias y mejoramiento de barrios del BID en el libro "Ciudades para todos" (2002) plantea la necesidad de políticas de "urbanización integral" y realiza algunas críticas a las políticas anteriores: la creación excesiva de instituciones burocráticas e ineficaces; el elevado costo de las viviendas producidas que solo pueden llegar a los sectores populares mediante una elevada subvención estatal y que los subsidios no terminan de llegar a las poblaciones, siendo los intermediarios los más favorecidos.

Para este entonces, se acepta que los asentamientos informales son una realidad urbana, que las políticas de erradicación no solo no hacen más que intentar ocultar el problema, sino que agravan la situación de los pobladores despojándolos de sus redes vecinales y sociales y alejándolos de sus fuentes de trabajo y, por otro lado, continúan alimentando la especulación inmobiliaria sobre los sectores erradicados, generando un doble problema. A partir de aceptar esta realidad como parte del proceso de crecimiento de las ciudades latinoamericanas, se propone durante las políticas de inicio de siglo XXI:

- Promover la incorporación integral de los asentamientos a la ciudad, dando un paso más que la regularización de dominio.
- Incorporar inversiones en el mejoramiento de la infraestructura y del equipamiento urbano de los barrios.
- Desarrollar en forma coordinada programas dirigidos a mitigar los principales problemas sociales de las comunidades y a mejorar integralmente su calidad de vida.

- Incorporar organizaciones de base y referentes comunitarios en las soluciones.

Así, cada perspectiva teórica y su correspondencia empírica alimentan desde hace alrededor de 70 años la discusión sobre la producción de urbanización informal y el rol del Estado y las políticas públicas en su abordaje, transitando un recorrido por posiciones ideológicas y académicas que, a través de conferencias internacionales y declaraciones de organismos multilaterales, avalaron la implementación y financiación de una variedad de políticas públicas que abordan el problema desde la erradicación hasta la integración, desde la centralidad del Estado nación hasta la descentralización municipal y la participación activa de organizaciones de base y del tercer sector.

1.2 La urbanización popular como cuestión

El estado del debate en torno a la producción de la urbanización en América Latina señala la importancia de los sectores populares en la producción de infraestructura de la ciudad que habitan, por fuera –predominantemente- de los mecanismos mercantiles que dominan la gestión de los servicios urbanos y la producción de ciudad capitalista. En el acervo bibliográfico, se destacan los aportes de Pedro Pírez (1995; 2016 a; 2016b; 2019) en la construcción de un esquema analítico para analizar la urbanización popular (en adelante UP).

La hipótesis de Pírez es un esquema de análisis, a modo de instrumento, para identificar a la UP como una secuencia de procesos y captarla como unidad de significación, en sus momentos particulares y la trama de actores, sus lógicas y sus relaciones. Este esquema tiene como fin identificar la significación de los hechos que componen un proceso de UP. Se señalan las dos principales secuencias:

En una primer secuencia, la conformación de la urbanización popular como urbanización irregular/informal/inversa, que incluye la incorporación de suelo (regular o irregular), la producción popular de la urbanización (autoproducción y autoprovisión de vivienda, infraestructura y equipamientos, conexiones clandestinas a servicios). Vincula actores y

lógicas y actores y relaciones para pensar el tipo de orientaciones (represión, facilitación, judicialización, asociación, consolidación) que resultan en “tipos” de producción de ciudad.

En una segunda secuencia, existe un camino hacia la propiedad y el mercado formal, mediada por procesos de regularización urbanística, dominial y ambiental, también resultado de las orientaciones y valoraciones de los actores.

Para comprender el fenómeno de la UP, como realidad heterogénea caracterizada por diferencias y desigualdades que se concretan localmente, es necesario comprenderla como el resultado de relaciones entre actores identificados en función de las lógicas que los definen. Si con el predominio de las relaciones capitalistas todos los bienes que se producen en la actualidad lo hacen bajo una lógica de la ganancia, el suelo, la vivienda y los servicios, como un bien más, son producidos mercantilmente. Quien quiera consumir, tiene que contar con la cantidad suficiente de dinero que el mercado indica, para cubrir los costos y la ganancia. A la población que accede a la urbanización bajo esta modalidad, Pírez la caracteriza a lo largo de un continuo con dos extremos, el par solvencia-insolvencia¹.

En trabajos anteriores, Pírez (1995) caracteriza a los actores que producen ciudad desde distintas lógicas. Así, se realizan procesos orientados predominantemente por la obtención de ganancia (empresarios individuales, empresas, conglomerados de empresas que realizan actividades dentro del mercado); otros orientados por la lógica de la necesidad, como es el caso de la UP, donde se realiza a través de acciones colectivas o individuales, de organización comunitaria de los sectores populares; por la lógica política, interpretando las posturas de los actores estatales y sus redes de acción; y por último, por la lógica del conocimiento, que Pírez las plantea subordinadas a las restantes, como elemento de construcción de legitimidad que

¹ La solvencia-insolvencia es el resultado de una situación estructural, desde las relaciones de distribución y redistribución del excedente. El lugar que ocupan las unidades domésticas en ese continuo depende de esas condiciones estructurales, con lo que define, más que individuos insolventes, grupos sociales impedidos de acceder a los recursos que corresponden con situaciones de solvencia. Justamente, hablar de urbanización popular es referirse a un proceso movilizado por grupos que pueden ser caracterizados como insolventes y que son identificados como sectores populares o clases populares. (Pirez, 2018:68)

contribuyen a las decisiones de los anteriores e introducen perspectivas que forman parte de esas decisiones. Esta “producción de la ciudad” se da en un sentido determinado según cómo sean sus articulaciones y la alineación de los actores.

Di Virgilio, por su parte, aborda la cuestión de la UP desde dos perspectivas: Desde la perspectiva de “Producción Social del Hábitat”, como una “autoproducción social” que tiene el objetivo de satisfacer las necesidades del hábitat -dando cuenta de la gran capacidad de autoproducción de la ciudad de los sectores populares respecto tanto a vivienda como al resto de componentes de la ciudad que habitan (Rodríguez y Di Virgilio, 2007)- y desde la noción de “urbanizaciones populares de origen informal” (Di Virgilio, 2015), donde plantea la noción de “informalidad” en tanto

no supone adherirse a una taxonomía dualista sobre la existencia de un mercado formal y uno informal, sino que reconoce que la informalidad es parte constituyente de la estructura productiva y territorial de la ciudad y que pone de manifiesto el carácter segmentado de un único mercado de tierra y vivienda (2015: 657).

Para Di Virgilio (2011), las relaciones y redes familiares son un elemento central alrededor del cual se estructuran las estrategias habitacionales y se construyen los recursos más movilizados para resolver las problemáticas habitacionales, vinculando las familias al acceso a recursos, tanto de programas sociales como a los servicios públicos. Así, estas redes operan como gestores de las demandas sociales y los problemas de la vida cotidiana, dando lugares a formas colectivas de consumo o de gestión del hábitat. Destaca que estos ámbitos no necesariamente se constituyen como espacios de acción colectiva, sino que en numerosas oportunidades se constituyen como espacios cuasi privados, fragmentados y atomizados de gestión de la cotidianeidad.

Los autores mencionados coinciden en algo: es el estudio de las lógicas de producción de la ciudad lo que permite ver las estrategias desarrolladas por cada actor para construir su visión de la “ciudad”. El resultado de las articulaciones y de cómo los actores se posicionen

da cuenta de la capacidad de imposición de una visión sobre la otra, incorporando la dimensión de poder.

1.3 Gestión de los servicios urbanos, gobiernos locales y participación de la población

Dentro de los estudios que se centran en las estrategias de gestión y planificación vinculadas a los gobiernos locales, se identifican dos grandes grupos:

1. Investigaciones con foco en las políticas públicas y su relación con los gobiernos locales. Estos trabajos se centran en los períodos de descentralización y recentralización de la política, en el impacto en las formas de gestión de lo local y en las implicancias y responsabilidades de los actores en la mejora de la calidad de vida de la población, sus obstáculos y limitaciones.

2. Trabajos que abordan la producción de servicios urbanos y plantean un análisis de lo local vinculado a la participación de la sociedad civil en la gestión de los servicios y la producción del hábitat.

Dentro de los estudios abordados desde la observación del Estado y lo local, Catenazzi y Reese (1998) realizan una revisión de metodologías y resultados de la planificación, indagando en la agenda de una planificación urbana para la integración social y territorial, y ubicando en el centro de la reflexión el nivel municipal. Los autores retoman el concepto de planificación estratégica de Carlos Matus (1985), donde planificación y gestión se piensan como una herramienta integrada y en un contexto amplio de la relación sociedad-territorio-gobierno local, donde “planificar y pensar” y “decidir y actuar” son parte del mismo instrumento de gestión.

Para entender el rol de los gobiernos locales en los procesos de planificación y gestión, es necesario comprender el proceso de descentralización y municipalización comenzado a partir de los años 80 con la idea de un mayor acercamiento de la sociedad local, participación en la toma de decisiones y mayor autonomía de los municipios. Así, se “municipalizó” la crisis del

Estado con un proceso más ligado a la desconcentración de funciones y responsabilidades que a contribuir con la autonomía municipal:

En la práctica argentina, la introducción de la reforma administrativa en el nivel local es lenta y contradictoria. La explicación puede encontrarse en la combinación de múltiples aspectos: la desindustrialización al interior del país, la carencia de fuentes de trabajo y la difícil situación de las economías regionales, hechos a los que se le suman la transferencia de prácticamente todos los servicios de salud y educación por parte del Estado central sin el traspaso de los recursos necesarios y un estilo de acumulación política asociada al caudillismo local (Catenazzi y Reese, 1998:4).

Esta situación generó un *regreso a lo local* de las investigaciones en materia de ciencia política, saliendo de una relativa marginalización de los estudios locales hasta ese momento, como un lugar donde se pueden reconstruir relaciones y espacios donde la racionalidad se reconcilia con la exigencia de proximidad (Muller, 2000).

Los modelos de gestión local producto de esos condicionantes, se han caracterizado en general por fuertes limitaciones políticas, insuficiente capacidad institucional instalada, escaso grado de integralidad en las acciones propuestas y bajo nivel de articulación actoral promovidos desde lo local, diezmando el impacto y la capacidad para actuar eficazmente frente a las problemáticas sociales (Gargantini, 2005).

En los últimos años, especialmente a partir de la crisis del 2008², han vuelto a la escena los estados nacionales refrenando la tendencia municipalizadora. Más bien, dice Cravacuore (2015), en materia de diseño y gestión de políticas sociales la tendencia ha sido recentralizadora, pero incluyendo a los municipios como sujetos activos. Esta tendencia tuvo estrecha relación con las capacidades locales de los municipios para vincularse con los

² Entre Septiembre y Octubre del 2008, las bolsas y sistemas bancarios e hipotecarios de Estados Unidos y de gran parte de Occidente colapsaron, sin que nadie anticipase el escenario. Los gobiernos nacionales salieron al rescate de los mercados financieros globales, asumiendo en la mayoría de los casos los efectos de la crisis. La ficción de la "autorregulación" de los mercados quedó en evidencia, y se puso foco en el Estado como garante y regulador necesario del sistema financiero.

estados nacionales y dar respuestas a sus problemáticas de manera articulada (Gargantini y Pedrotti, 2018). En ese sentido, son varios los autores que plantean la necesidad de fortalecer el posicionamiento del municipio como actor estratégico mediante el estudio de las “capacidades institucionales”.

Alonso (2007) resume en 2 dimensiones básicas las variables para medir las capacidades: las capacidades técnico-administrativas, priorizando una mirada *desde adentro* del aparato estatal que analice los patrones de funcionamiento técnico-burocráticos, y una dimensión relacional que se centra en las capacidades institucionales-políticas y al nexo Estado-sociedad, más asociada a la construcción de intereses y a las estrategias de los actores para definir sus objetivos y construir las demandas.

Por otro lado, plantear la gestión de los servicios urbanos por parte de la población, implica una serie de debates vigentes:

- La indefinición del espacio político de la gestión, como práctica polisémica esencialmente política que implica estrategias de todos los actores involucrados (Coulomb, 1993; Pirez, 1995).
- Las limitaciones crónicas del Estado para dotar de servicios e infraestructura a la población vulnerable (Cacopardo, 2019).
- La idea de promotores sociales colectivos, de relaciones clientelares, líderes individuales, o mediadores, como órganos de negociación y gestores de las demandas sociales (Legorreta, 1983; Coulomb, 1993; Muller, 2000).

Coulomb (1993) pone el acento en cómo la polisemia alrededor de la palabra gestión se refiere a las múltiples formas de construir las demandas que encuentra la población y considera inaceptable un análisis de la gestión que solo considere elementos técnicos y administrativos y no las prácticas populares, ya sean promovidas desde aparatos institucionales o desde organizaciones sociales.

Aportar fuerza de trabajo para la concreción de las obras responde, en la perspectiva de Legorreta (1883), a las necesidades vigentes que induce a los vecinos a aportar su fuerza de trabajo de manera gratuita, ya que el servicio se requiere con urgencia. Para Coulomb (1993) que los pobladores aporten la mano de obra cumple con dos funciones: reducir el costo de las obras y responsabilizar a los vecinos de “socializar la inversión” (Coing, 1989).

Este debate también tiene sus aportes de académicos marxistas sobre la noción de “autoconstrucción” como sinónimo de auto-explotación, discutiendo la idea de “aportar mano de obra gratuita” como sinónimo de la noción de “participación” (Pradilla Cobos, 1987).

Dentro del análisis de los modelos de gestión, se ubican trabajos donde se describen las denominadas “posturas alternativas” que se distancian de los modelos de gestión oficiales y proponen pautas de transformación con perspectiva participativa, donde el Estado es un actor más de un modelo multiactoral que busca participación concertada con la población (Pelli: 2008). Dentro de estas alternativas se enmarcan aquellas que construyen experiencias empíricas sobre base de otras estructuras conceptuales en cuanto fundamentos democráticos y participativos en un marco de Tecnologías de Inclusión Social (en adelante TIS) (Peyloubet: 2017; Cacopardo et al: 2013, 2016).

1.4 Saneamiento y redes de Agua

En el estudio del agua y saneamiento se pueden identificar, simplificando a los fines de esta introducción, tres tipos de análisis que contribuyen a este trabajo: 1) vinculados a las características institucionales y de transición de paradigmas que han signado la historia de la política del recurso; 2) enfocados en la gestión de los recursos hídricos y el riesgo; 3) trabajos que subrayan la dimensión ambiental de la problemática del agua y saneamiento y estudian las controversias.

Sobre el primer punto, se encuentran trabajos que han abordado la política del agua en el AMBA y las estrategias de gestión de redes de agua (Brunstein, 1988; Azpiazu, 2010; Merlinsky, 2013; Catenazzi, 2015), y trabajos que abordan el orden institucional, los distintos

momentos respecto al funcionamiento de OSN, su posterior privatización durante los 90, la creación de AASA con capitales franceses y la reestatización y creación de AySA (Brunstein, 1988; Azpiazu, Catenazzi y Forcinito 2006; Cáceres, 2014; Rey, 2000). En la ciudad de Mar del Plata, los procesos de funcionamiento institucional y el período de descentralización son analizados profundamente por Núñez (2006, 2007), a partir del período de descentralización y municipalización de los servicios, develando el protagonismo del capital financiero internacional y las nuevas facetas de la estatalidad en función del proceso histórico en que se desarrolló la sociedad.

En el segundo punto, se destacan las compilaciones de Di Pace y Barsky (2012), centradas en la gestión del recurso hídrico y en la noción de *riesgo* desde una perspectiva político institucional.

Respecto a los estudios de la ecología política, específicamente la latinoamericana, han tenido un rol fundamental en visibilizar y conceptualizar las asimetrías y las luchas por el agua a lo largo del continente (Bustos, Prieto y Barton 2015; Boelens, R. et. al. 2015; Tobías 2017; Merlinsky, Martín y Tobías, 2020; Merlinsky 2021).

2. Aproximaciones al problema: alcances, límites y vacancias

Los debates sobre los procesos de urbanización popular en América Latina se centran predominantemente en la caracterización y estudio del mercado de tierras, sus dinámicas y sus actores. En menor medida refieren a los servicios urbanos, en términos generales y tendiendo a utilizar parámetros de acceso vinculados a la solvencia/insolvencia. En estos estudios, las demandas por la provisión de servicios urbanos es un denominador común y la colaboración de la población en el tendido de redes (Di Virgilio, 2015) se entiende como algo casi natural y espontáneo, bajo una lógica de necesidad, sin ahondar en esa escala de análisis.

En la literatura sobre agua y saneamiento, la vinculación con los sectores populares no ha sido extensamente abordada. No obstante, los campos teóricos mencionados en el primer apartado han sido puestos a dialogar con trabajos sobre los conflictos por el agua y el saneamiento en las periferias urbanas o cordones metropolitanos.

El nivel de análisis de estas investigaciones, si bien complejo, ha estado centrado en las articulaciones institucionales, donde el barrio o los pobladores son un actor más de la compleja red y los programas se analizan en escala, con datos generales de cada localidad brindados por las estadísticas oficiales. En casos específicos de investigaciones que aproximan al territorio, el recorte de “lo local” hace referencia a las estrategias e interacciones de algunos municipios del AMBA con la empresa prestadora de servicios para construir las condiciones de posibilidad para la ampliación de redes en su jurisdicción.

Las luchas más cotidianas que atraviesan los barrios populares para demandar y proteger su derecho al agua, precisamente a las redes de agua potable, han estado latentes como estudios que contribuyan a interpelar este campo teórico, situados en un ámbito de frontera. Si bien en la literatura existente se incluye como parte del problema el que se plantea en esta tesis, los conflictos más expuestos han estado relacionados a las luchas de los pueblos indígenas y grupos ambientalistas en conflicto con las grandes hidroeléctricas, mineras, consorcios madereros, intereses privados de los sectores dominantes y de las controversias al interior de la estructura jurídica burocrática del Estado.

De los trabajos centrados en el AMBA, se observan algunas dimensiones que en este trabajo tienen distinto carácter y es pertinente señalar para establecer algunas diferencias:

- De orden institucional, las décadas de privatizaciones y descentralizaciones tuvieron un resultado distinto en Mar del Plata (como así en otras ciudades intermedias). Después de largos años de resistencia a la privatización, tras la provincialización del servicio y posterior municipalización, se creó una Sociedad de Estado, con un único socio (el municipio).

- De orden del funcionamiento hídrico, donde las problemáticas asociadas a la extracción y depuración del agua de río en el AMBA son totalmente distintas de las de gran parte del país, donde el agua se extrae de pozos subterráneos y el problema pasa a ser otro, la presencia de metales pesados y las normativas internacionales respecto a que parámetros se consideran adecuados y cuáles no, y en función de ello que tecnología se debe importar (y que deuda se debe tomar) para cumplir con las especificaciones.
- De orden territorial geográfico, ligado a las características que tienen los asentamientos en las ciudades intermedias, donde en general la problemática del hacinamiento ligada a la falta de espacio en la vivienda no se corresponde con la falta (relativa) de espacio en el lote, y los crecimientos no tienen la misma tipología que las grandes villas porteñas.
- Del orden político, donde las experiencias de organización y politización de grandes masas de desocupados en la década del 2000 no tuvieron el mismo calibre en ciudades intermedias que en el AMBA, predominando organizaciones políticas con otras experiencias locales o ligadas a “centrales” porteñas.

3. Problema de investigación

Las estrategias de acceso al agua en contextos de urbanización popular, dan cuenta de las consecuencias estructurales de las dinámicas de producción de la ciudad capitalista, que depositan la responsabilidad de producir las soluciones en los propios habitantes. Estas lógicas han generado en el mejor de los casos interacciones con el Estado y la sociedad civil y, en el peor, el despojo y la silenciosa expulsión. En ese margen, entre falsas dualidades de informalidad/formalidad, emerge un problema de investigación ligado a los intersticios entre los cuales navegan y luchan los sectores populares para acceder a los servicios.

Los denominados barrios populares (en adelante BP), según datos oficiales, para 2021 (RENABAP 2022) ascienden a 5687, superando los datos de los relevamientos anteriores

(Techo, 2013: 1682; Techo, 2016: 3924; RENABAP, 2018: 4416) lo que muestra una tendencia creciente, a medida que aumenta la urbanización de nuestros países (cerca del 93% de población urbana en Argentina). Dos modelos matemáticos simples proyectan para 2030 entre 7 y 10 mil BP con niveles de confianza mayores al 95%. De estos, el 91% no accederá a la red pública de agua.

La proyección del aumento en los BP también coincide con las proyecciones sobre la desigualdad mundial (Piketty, 2013), sobre todo en países subordinados a centralidades occidentales y con inestabilidad política crónica. En los países emergentes y ricos, la riqueza se ha concentrado de manera significativa en los últimos 50 años, pasando el 1% de la población más rica, de concentrar entre el 20-30% de la riqueza, a cerca del 40% en 2015 (Alvaredo et al, 2017). También coincide en esto la “Agenda 2030” (ONU, 2015), que plantea como desafío urgente para el desarrollo sostenible la reducción de “enormes disparidades de oportunidades, riqueza y poder”.

A esta tendencia de desigualdad mundial, en el 2020 se le sumó la pandemia por Covid-19 que golpeó al mundo ocasionando alrededor de 6,6 millones de muertes y evidenciando de una manera brutal las consecuencias de los sistemas actuales de producción y consumo y las consecuencias directas en la salud del acceso o no a servicios básicos como el agua. El último informe de la ONU sobre el cumplimiento de los ODS no contiene datos alentadores sobre el seguimiento de las metas propuestas: por los efectos de la pandemia, aproximadamente 71 millones de personas volverán a caer en la pobreza extrema, consiguiendo el primer aumento en pobreza desde 1998; la mitad de la población económicamente activa atravesará serias dificultades y los más de mil millones de habitantes de los barrios marginales estarán en una situación de riesgo (ONU, 2020).

En Argentina, el objetivo de abastecer con redes de agua a toda la población en situación de vulnerabilidad está resultando esquivo para las políticas públicas actuales, en tanto el crecimiento “vegetativo” proyectado de los BP es superior a la demanda que busca sanear la

política actual de integración de barrios populares, que plantea la integración de 400 barrios por año³. A 2 años de ejecución de proyectos que han mejorado significativamente la calidad de vida de las personas que viven en BP, las complejidades para integrar social y urbanamente los barrios son evidentes⁴.

Los desafíos expresan tanto para las organizaciones sociales como para los actores públicos y académicos la emergencia de desarrollar nuevas estrategias de gestión, interinstitucionales e innovativas, que incorporen las problemáticas ambientales y fortalezcan las capacidades locales. En síntesis, la generación de nuevos conocimientos y habilidades, trabajando sobre las experiencias y la realidad para entender el problema. La vinculación entre la ecología política, la gestión de los servicios urbanos y la acción pública se constituye así en un campo articulado que demanda ser estudiado para abordar la problemática de la urbanización popular, en particular, la gestión de redes de agua.

Para contribuir a este análisis, se plantean 2 órdenes teóricos para analizar el acceso al agua:

- I. El enfoque socio-técnico para el abordaje de la problemática de la infraestructura, situándola en territorios y actores sociales específicos, articulando con el campo teórico de las tecnologías sociales para la solución de problemas de acceso al agua y las prácticas socio-políticas que lo construyen en un momento determinado.
- II. La vinculación de las políticas públicas implementadas en los últimos años con las formas de gestión local y los actores relevantes, analizando los modos en que los

³ El presidente de la Nación, Alberto Fernández, en su discurso de apertura de sesiones del Congreso (2021), prometió avanzar en la urbanización de 400 barrios populares. Al 14 de febrero de 2022 se habían comprometido 389 gestiones en 422 barrios, pero en el 41% de los casos las obras aún no se iniciaron. Ante la consulta de la organización “Chequeado”, desde la Secretaría de Integración Socio Urbana afirmaron que, en los dichos de Fernández, la promesa se limitaba a dar un “primer paso” en intervenciones en los barrios, no a una integración socio-urbana como lo establecen los parámetros de la ley 27.453.

⁴ Solo dos barrios donde se han ejecutado obras de integración socio-urbana han “salido” del listado de BP y el acceso a las redes de agua no ha sido parte predominante de esa política, enfocándose mayormente en las “obras tempranas” de conexión a servicios previamente existentes.

conflictos por las redes de agua en los barrios populares tienen una determinada productividad en las prácticas de urbanización popular.

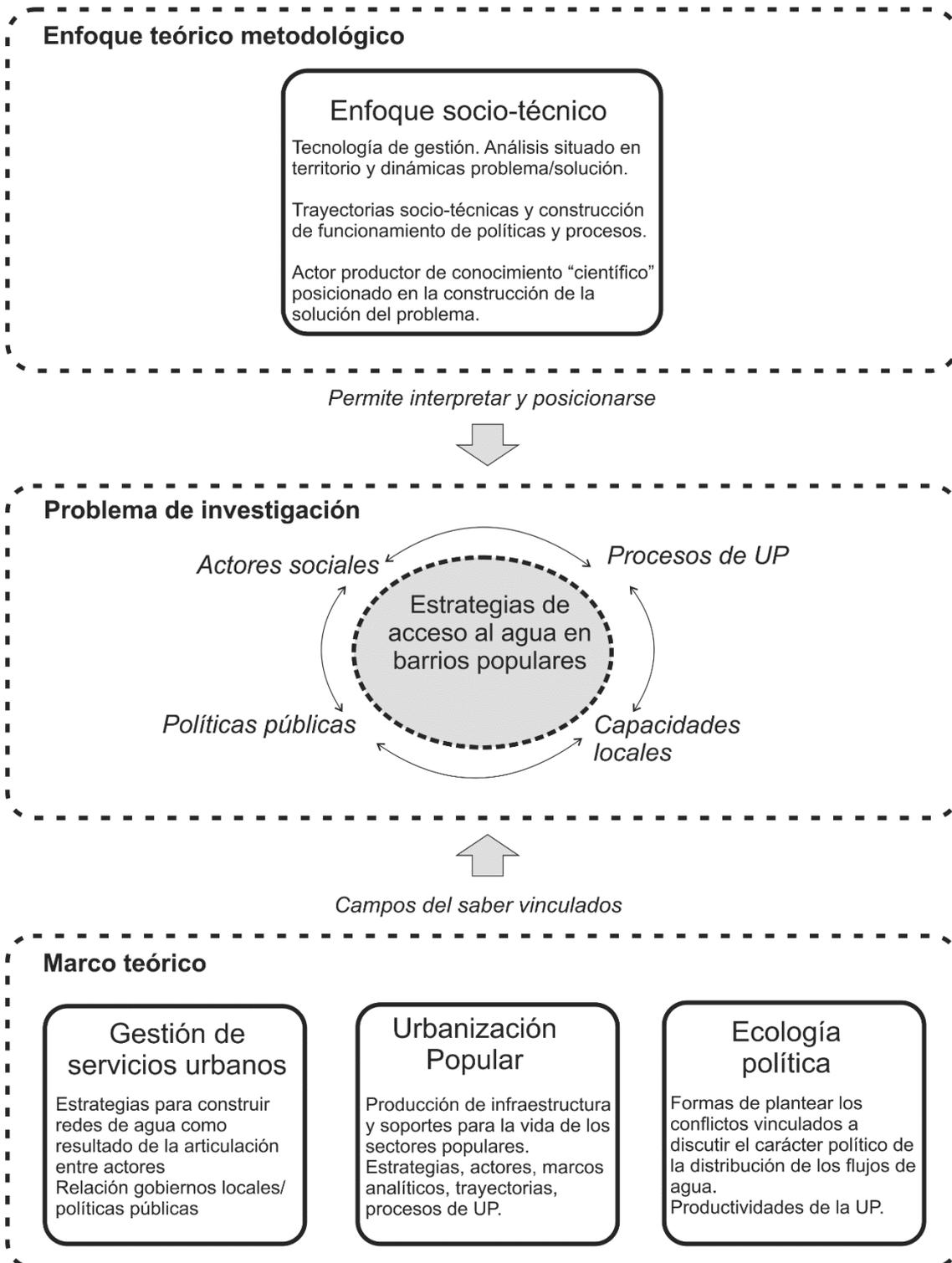
Vinculados a los órdenes teóricos, emergen 3 dimensiones de análisis que permiten abordar los procesos de UP desde una mirada sistémica:

La dimensión **socio-política** se plantea a través del enfoque socio-técnico, como marco analítico para estudiar una política/proceso entendido como construcción socio-técnica de tecnología social. Se analiza con esta dimensión la construcción de situaciones problema-solución, las alianzas socio-técnicas y las relaciones locales e intereses y disputas de los actores y grupos, entre y dentro de ellos.

En relación a la gestión de los servicios, toma relevancia la dimensión de la **gestión** en los BP. Las respuestas elaboradas por la sociedad, se materializan en los entramados de actores con intereses diversos en la construcción y ampliación de redes. Esta dimensión hace referencia al conjunto de decisiones que toma la población para desarrollar estrategias para acceder a las redes de servicios públicos y a la conformación del entramado de actores que posibilitan la construcción de los soportes materiales e inmateriales.

Por último, la dimensión **ambiental** del problema del agua en los BP señala las controversias y como contribuye el modo en que se abordan los conflictos. La noción de conflictos y de territorios hidro-sociales son sugerentes para identificar la circulación del agua en términos de flujos y de disputas de intereses que deciden quien queda incluido en el servicio y quiénes no.

3.1 Modelo de la investigación



4. Hipótesis de investigación

La **hipótesis general** de este trabajo sostiene que el estudio de los vínculos entre políticas públicas de infraestructura y los procesos de urbanización popular, sus actores y tramas, permite una mayor aproximación y comprensión a las complejidades de los sectores populares en el acceso a redes de agua.

En **clave socio-técnica**, este análisis permitiría situar un conjunto de prácticas, actores y artefactos que en su vinculación conforman un entramado colectivo que constituye un marco de gestión para que las políticas públicas se asienten.

5. Objetivos

Objetivo general: analizar las estrategias de gestión de acceso al agua en trayectorias locales y barriales e identificar procesos de urbanización popular e implementación de políticas públicas.

Objetivos específicos, en tres órdenes:

Políticas públicas y actores relevantes

- I. Caracterizar las políticas y programas nacionales de acceso al agua implementados en los últimos 30 años, los actores sociales involucrados y sus prácticas.
- II. Construir las trayectorias socio-técnicas de procesos asociativos de acceso al agua en contextos de urbanización popular.

Procesos de urbanización popular y redes de agua

- III. Estudiar los modos de gestión de acceso al agua según los actores que la practican: vecinos, organizaciones sociales, Estado, instituciones públicas, empresas. Identificar las capacidades de cada uno.
- IV. Indagar en los modos de vinculaciones entre las Organizaciones de la Sociedad Civil, el activismo territorial y las dependencias locales.

- V. Caracterizar las diferencias técnicas, constructivas y económicas entre la construcción de redes de agua y otras infraestructuras.

Modelos y estrategias de gestión

- VI. Analizar las formas de gestión locales alternativas de generación de infraestructura.
- VII. Analizar la construcción de funcionamiento/no funcionamiento de las políticas de acceso al agua implementadas en barrios populares.
- VIII. Aportar insumos para efectivizar políticas públicas de acceso al agua en barrios populares.

6. Metodología

La tesis plantea una aproximación al problema bajo un enfoque predominantemente cualitativo y un marco interpretativo de carácter constructivista, orientado a la reformulación de las hipótesis y las preguntas a lo largo del desarrollo del trabajo, en la medida en que los datos y resultados construidos aporten nuevos observables e inquietudes afines a los objetivos de la tesis. Las herramientas metodológicas que se utilizan para analizar las experiencias (capítulo IV, V y VI) corresponden al enfoque socio-técnico: Mapas de alianzas socio-técnicas y dinámicas problemas solución, gráficos de construcción de funcionamiento, descripción de trayectorias socio-técnicas y de alianzas socio-técnicas y análisis de grupos sociales relevantes (GSR).

En un orden más general, se construyen datos a través de cuadros, mapas y diagramas. Métodos estadísticos se usan en menor medida en puntos específicos, sobre todo para analizar las características de los Barrios Populares según fuentes secundarias (capítulo III).

La información se obtuvo a través del lenguaje escrito, verbal y no verbal, aerofotos, elaboración de planos y cartografías. Las técnicas para recolectarlos fueron observación no estructurada, entrevistas abiertas, revisión de documentos y discusión en grupos. La

interacción con los actores sociales se produjo en la participación y organización de asambleas barriales, la interacción con las comunidades y vinculaciones institucionales.

6.1 Recopilación de información: investigación-acción y observación participante

Un aspecto metodológico central de este trabajo es el interés por sumar a una ciencia territorial donde la misma investigación, entendida como una práctica sociopolítica, forme parte activa de los mismos procesos y transformaciones que investiga. Así sucede en las experiencias analizadas en los capítulos V y VI. En las experiencias descritas y analizadas el autor de esta tesis y el grupo al que pertenece se sitúan como un actor más, con posición propia, que en algunos casos produce conocimiento, en otros opera como soporte de otros actores y también negocia y articula en pos de generar alternativas de acceso al agua.

La recolección de (y el acceso a) información, principalmente las entrevistas han sido posibles desde el grupo de investigación donde se desarrolló la tesis, “Ciencia y Tecnología para el Habitar Popular” (en adelante CyTHAP) de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño UNMDP/CONICET⁵.

Para el capítulo V, la recolección de datos, materiales y entrevistas se ubican en el método de investigación cualitativa y observación participante. El autor de esta tesis trabajó como técnico de la empresa estatal de agua y saneamiento durante 5 años de implementación del programa Agua+Trabajo (en adelante A+T) y articuló con las áreas técnicas-administrativas de la empresa y con el área político-institucional. El trabajo “de campo” realizado fue la inspección diaria y certificación de los trabajos de las cooperativas. A través de los años, se construyó un vínculo con distintas organizaciones, atravesado por los conflictos económicos y operativos del programa, pero con un matiz de confianza y afecto que sigue hasta el día de hoy y permitió acceder a entrevistas en profundidad de carácter semi-estructurado alrededor de las preguntas que guían la investigación, en un marco metodológico de conversaciones.

⁵ El objetivo general del grupo es aportar teoría y métodos sobre la denominada urbanización popular, a partir de estrategias de gestión y prácticas diversas, con la meta de un sentido político y de desarrollo social emancipatorio.

El capítulo VI aborda un proceso que comienza en el 2020, en el contexto de la pandemia por Covid-19 y el aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO). En ese marco, los materiales, información y entrevistas de la primera etapa son de fuente primaria bajo una lógica de investigación-acción participante, en la elaboración de estrategias y participación en las asambleas. En la segunda etapa, con la ejecución de un proyecto de la Secretaría de Integración Socio Urbana, la participación se da de forma institucional desempeñando tareas de apoyo y planificación técnica-profesional para la implementación.

Una dimensión que se considera importante del trabajo es efectivizar el trabajo de base territorial a partir de mostrar nuevos observables que surjan de la evidencia empírica. Si como balance del estado de la cuestión de la problemática del acceso al agua en barrios populares en los apartados anteriores se hace referencia al nivel de análisis complejo que han mantenido investigaciones anteriores, ligadas a articulaciones institucionales donde los programas se analizan a escala y son el “punto de llegada” de la investigación, en este trabajo esa dimensión pretende constituirse como “punto de partida”. Se parte de caracterizaciones similares para re-construir los itinerarios y trayectorias abriendo las distintas relaciones entre actores barriales, técnicos e instituciones.

6.2 Delimitación empírica

El enfoque del trabajo plantea el análisis de la política pública como complemento de una problemática, de procesos empíricos “cuyo centro de realidad no es el trabajo de las autoridades públicas” (Thoenig, 1997: 20). Se estudia sí, tanto para comprender los procesos históricos como para situar al Estado como un actor determinante, con posicionamientos, intereses y objetivos concretos, productor de distintos tipos de “soluciones” de la problemática que se estudia. Sin embargo, el enfoque no busca explicar las interdependencias gubernamentales ni las atribuciones y responsabilidades de cada ente estatal vinculado al problema, sus jurisdicciones y márgenes de acción⁶.

⁶ Ver Tobías (2017).

Con esta estrategia se busca matizar el lugar del aparato estatal para tomar en cuenta mediante un análisis detallado los contextos sociales y coyunturas históricas en los que se desenvuelven los procesos que se estudian. Aclarado esto y retomando el problema de investigación planteado, la delimitación empírica implica dos órdenes de recortes:

En primer lugar, un recorrido por la historia del saneamiento en Argentina y en Mar del Plata, que expliquen la expansión del agua y saneamiento a la vez que resalten las condiciones particulares de la ciudad. Vinculado a esto, la caracterización de barrios populares y su situación respecto a los servicios de infraestructura.

En un segundo orden, la elección de los casos a estudiar implica un reconocimiento de los BP atravesados por procesos de urbanización popular que hayan articulado con políticas públicas en la ciudad de Mar del Plata. Para abarcar una muestra representativa, se busca identificar experiencias donde los actores sociales expresen una heterogeneidad tanto en su conformación como en sus capacidades de acción, para identificar la resultante de las “lógicas de producción” de infraestructura, constituyendo “casos tipo” (Sampieri, 2014). Así, se construye una muestra no probabilística donde se identifican distintas experiencias: 1. Los actores barriales son los más relevantes de la articulación, generando organización barrial y articulando estrategias de acción frente al Estado; 2. Los actores relevantes son instituciones de I+D que traccionan a la comunidad y construyen acuerdos con los gobiernos locales; y 3. La mayor relevancia la tienen segmentos del Estado que implementan políticas públicas. Un requisito de la muestra que contribuye a los objetivos de investigación planteados es que en todos los casos seleccionados se haya implementado una de las dos políticas de acceso a infraestructura planteadas en la investigación. En función de la demanda de datos de la investigación, se propone una estrategia de muestreo mixta:

1. Para analizar el impacto en términos cuantitativos de las dos políticas, se toma la población total donde se ejecutaron los programas (capítulo IV).

2. Para determinar y caracterizar las estrategias de acceso al agua en barrios populares se toman los 7 barrios de Mar del Plata donde posteriormente se implementó el programa A+T (capítulo V).
3. Para profundizar en los modos de acceso al agua se seleccionan 3 de las 7 experiencias de la ciudad de mar del plata donde se ejecutó el programa A+T (capítulo V) y 2 experiencias de vinculación entre el acceso al agua y las políticas del ReNaBaP (capítulo VI). La selección de estos 5 casos se da en función de la capacidad de recolección de información y de análisis, constituyendo "muestras por conveniencia" (Battaglia, 2008, citado en Sampieri, 2014).

La muestra del capítulo VI, interesa en tanto el objetivo es indagar en las diferencias atravesadas por dos sectores de un mismo barrio, en un corto período de tiempo, respecto de las estrategias de acceso al agua y su abordaje por los actores barriales, estatales e institucionales. Un mismo barrio dividido geográficamente por un arroyo que separa entre norte y sur. La experiencia de la "Asamblea Sur" hace referencia a la parte del barrio movilizada en 2020 por la falta de agua, organizada en asambleas vecinales y con un contexto determinado, que generó las condiciones de posibilidad para la implementación de un proyecto del ReNaBaP.

CAPÍTULO I

Enfoque socio-técnico, gestión de los servicios urbanos y ecología política: aportes conceptuales para comprender la producción de infraestructura en barrios populares

I.1 Introducción

Las vacancias analizadas en la introducción presentan el desafío de hacer converger campos teóricos que permitan pensar la infraestructura en Barrios Populares a la vez que elaborar propuestas para abordarla. De esto se desprende una primera necesidad teórica metodológica: posicionar el rol de la Ciencia y Tecnología en un abordaje de los problemas que impliquen un cierto grado de involucramiento con la construcción de estrategias para la solución. La primera perspectiva que se plantea es el enfoque socio-técnico, con conceptos y herramientas útiles para estudiar y efectivizar prácticas colaborativas. En ese sentido, se presentan conceptos sobre sistemas tecnológicos sociales, tecnologías sociales y tecnología de gestión.

En un segundo lugar se presentan aportes de la gestión local y del estudio de los servicios urbanos para pensar las estrategias de los actores sociales y algunas características sobre la noción de participación. Por último se presentan aportes que se pueden ubicar en el campo de la ecología política, en particular los conceptos de territorio y ciclo hidrosocial, la noción de justicia hídrica y el análisis de los conflictos por el agua a partir de estudiar su productividad.

I.2 Aportes del enfoque socio-técnico y la tecnología de gestión a la urbanización popular

Como se expresa en el comienzo de este trabajo, la pobreza y la exclusión en nuestras ciudades no son fallas del mercado, no son efectos no deseados de las economías, sino consecuencias sistémicas de los modelos de acumulación y producción imperantes. La escala social del problema supera a la vez que desafía las capacidades de los gobiernos y de las

políticas. Esta problemática en nuestros países se ha abordado por una multiplicidad de actores mediante distintos modelos de gestión del hábitat popular, que ahondan en la construcción (en algunos casos co-construcción) de diversos tipos de estrategias.

En trabajos anteriores (Ispizua, 2022; Ispizua et al, 2021) el autor de esta tesis ha destacado la importancia de profundizar los análisis de la urbanización popular en términos de soportes no solo materiales, sino inmateriales,

en términos de estrategias, alianzas entre actores, creación de instrumentos jurídicos, articulación con instituciones, y en términos puntuales a hechos que van construyendo un itinerario de un proceso, en un contexto de diversas disputas, tensiones y negociaciones con el Estado y sus representantes pero también con distintas esferas de la sociedad civil (2022, p.20).

Uno de los marcos teóricos para estudiar las alianzas, actores y artefactos que se ponen en juego para pensar estrategias de desarrollo es el de las denominadas tecnologías de inclusión social, con un largo recorrido en la literatura académica, donde han confluído distintos enfoques conceptuales y estrategias. Movimiento de tecnologías apropiadas, tecnologías intermedias, alternativas, tecnologías de base de la pirámide, etc, hasta la denominación de tecnologías sociales y de innovación social de los últimos años, han tenido como objetivo responder a las problemáticas de desarrollo comunitario, generación de servicios y alternativas tecno-productivas (Thomas, 2015). Este enfoque interesa particularmente por su potencial capacidad de articulador de los marcos teóricos planteados. Así, las herramientas y conceptos que se retoman en este apartado serán de utilidad para producir resultados.

Las definiciones sobre tecnología social abordan desde posturas que entienden que toda tecnología es social, perspectivas marxistas sobre los bienes producidos, medios de producción colectivos y transformación de acuerdos sociales (Dagnino, 2009), hasta algunas posiciones más normativas. En general, perspectivas críticas de la tecnología que cuestionan

la neutralidad de la tecnología y la distorsión a la que llevan los determinismos sociales y técnicos. Así, plantean una noción de tecnología extendiendo los límites de lo que mercantilmente se entiende por tecnología, y planteando un necesario enfoque socio-técnico para superar los determinismos.

También algunas definiciones por la negativa, en tanto la tecnología social se contrapone a la versión de tecnología orientada al mercado, entendida como producto o servicio que tiene como objetivo maximizar las ganancias de un determinado sector. En este caso, la tecnología social se orienta a la satisfacción de necesidades colectivas para generar dinámicas de inclusión social y ambiental.

En este trabajo se parte de una definición amplia de Thomas (2009), para entender el desarrollo de tecnologías sociales como un modo de desarrollar tecnologías, entendidas como producto, proceso y organización, con el objetivo de generar dinámicas de inclusión social y económica en una perspectiva ambiental.

Y ¿qué aportes permite este marco conceptual a los procesos de urbanización popular? Se resaltan dos conceptos fundamentales a este trabajo que se explican a continuación: el enfoque socio-técnico, como caja de herramientas analíticas para construir e interpretar la complejidad de la urbanización popular y la noción de tecnología de gestión.

1.2.1 Enfoque socio-técnico y herramientas para el desarrollo

El análisis que plantea en enfoque socio-técnico se ubica dentro de una perspectiva constructivista y relativista del desarrollo tecnológico, e invita a repensar los bienes producidos por fuera de posturas lineales y deterministas sociales, políticas, jurídicas o tecnológicas. Se centra en los “grupos sociales relevantes”, que son aquellos grupos que construyen bienes y artefactos a partir de la atribución de significado. La atribución de diversos significados da cuenta de la flexibilidad interpretativa (Bijker, 1995) y cada una de las relaciones jurídicas, bienes o artefactos analizados son la resultante de “un proceso continuo de luchas, discusiones, negociaciones y re-definiciones políticas” (Vercelli & Thomas, 2008:429).

Así, el enfoque socio-técnico permite pensar la gestión de redes (institucionales, barriales, sociales, políticas), sus articulaciones y componentes como procesos interactivos que permiten crear condiciones de desarrollo a la población destinataria, en general población en situación de “exclusión” social, que se “incluye” a partir del desarrollo de tecnologías y sistemas de componentes de hábitat y vivienda. En ese sentido se consideran relevantes 3 aspectos:

a) La concepción de las tecnologías como parte de “procesos socio-políticos” y no solo productos técnicos o tecnológicos, en tres sentidos: el componente colectivo y participativo, tanto en el planteo de problemas como sus soluciones, pensados a partir de gestión de redes sociales e institucionales de diversa constitución, entendidas como “alianzas socio-técnicas”; la idea que una tecnología trasciende al artefacto material, donde importa más lo que sucede como proceso de gestión y práctica social y, finalmente, comprender un desarrollo tecnológico como estrategia de desarrollo social (Cacopardo, 2019).

b) La democratización de conocimientos, la articulación de saberes disciplinares, técnicos y populares, no atribuidos a priori a ningún actor (Carenzo & Trentini. 2020).

c) La noción de “sistema tecnológico social” (STS). Desde este enfoque, las tecnologías sociales no proponen resolver problemas puntuales, sino crear condiciones de posibilidad para soluciones en forma sistémica, ya que los problemas no son universales, sino socio-histórica y territorialmente situados, en la medida en que cada grupo social construye y asigna sentido a los problemas de forma diferente. Esta concepción abre el campo a procesos más complejos de co-construcción entre diversos actores sociales y tecnologías para la resolución de un área más amplia y a veces impredecible de problemas.

Según Thomas, “adoptar un abordaje socio-técnico constructivista como matriz conceptual del abordaje constituye una operación clave para captar la multidimensionalidad de las tecnologías sociales” (2009:17). En ese sentido, interesa la pregunta por el funcionamiento de

una tecnología. ¿Para quién funciona/ no funciona una tecnología? ¿Cómo se construye el funcionamiento /no funcionamiento de una tecnología?

El funcionamiento de la tecnología no es algo intrínseco a las características propias de la misma, sino que es un emergente de la construcción social, tecnológica y cultural en un momento determinado, donde se imbrican procesos de adecuación, de respuestas y soluciones concretas y articulaciones socio-técnicas históricamente situadas. “El funcionamiento se construye como derivación de las disputas, presiones, resistencias, negociaciones y convergencias que van conformando el ensamble heterogéneo entre actores, conocimientos y artefactos materiales” (Thomas, 2009:17).

A continuación, se presentan conceptos del enfoque socio-técnico, sintetizados por Thomas (2009) que se utilizarán en el presente trabajo:

Alianzas socio-técnicas: constituyen la principal unidad de análisis del abordaje socio-técnico. Son los elementos heterogéneos implicados en el proceso de co-construcción de una tecnología: artefactos, ideologías, normas, saberes, instituciones, personas, actores.

Trayectoria socio-técnica: se denomina al proceso de co-construcción de productos, procesos productivos y organizaciones, instituciones, relaciones usuario-productor, relaciones problema-solución, procesos de construcción de “funcionamiento” y “utilidad” de una tecnología, racionalidades, políticas y estrategias de un actor.

Dinámica socio-técnica: conjunto de patrones de interacción de tecnologías, instituciones, políticas, racionalidades y formas de constitución ideológica de los actores. Este concepto sistémico sincrónico permite insertar en un mapa de interacciones, una forma determinada de cambio socio-técnico, por ejemplo, un proyecto de tecnología social, una serie de artefactos, una trayectoria socio-técnica, la construcción e interpretación de una forma de relaciones problema-solución.

Relaciones problema-solución: los “problemas” y las relaciones de correspondencia “problema-solución” constituyen construcciones socio-técnicas. En los procesos de co-construcción socio-técnica de las Tecnologías Sociales, la participación relativa del accionar problema-solución alcanza tal carácter dominante que condiciona el conjunto de prácticas socio-institucionales y, en particular, las dinámicas de aprendizaje y la generación de instrumentos organizacionales.

El conocimiento generado en estas relaciones problema-solución es en parte codificado y en parte tácito (sólo parcialmente explicitado: signado por prácticas cotidianas, desarrollado en el marco del proceso de toma de decisiones).

Adecuación socio-técnica: proceso auto-organizado e interactivo de integración de un conocimiento, artefacto o sistema tecnológico en una dinámica o trayectoria socio-técnica, socio-históricamente situada. Estos procesos integran diferentes fenómenos socio-técnicos: relaciones-problema-solución, dinámicas de co-construcción, etc.

1.2.2 Tecnología de gestión y estrategias de acceso a infraestructura

En un segundo orden y situando al problema de investigación, se retoma la noción de “tecnología de gestión”. Si bien comparte las características asociadas a las tecnologías sociales -como los 3 aspectos descritos en párrafos anteriores-, opera mediante una serie de patrones situados en el territorio para construir estrategias de resolución de problemas, a partir de las capacidades de los actores locales, la construcción de vínculos institucionales, y el diseño colaborativo de estrategias de acción (Cacopardo 2013, Cacopardo et al. 2019, Cacopardo et al. 2021). La tecnología de gestión se plantea en un marco de ciencia situada y avanza sobre la interpretación del enfoque socio-técnico ya no como un enfoque para *analizar*, sino para *co-construir* dinámicas problema-solución a problemas planteados por los sectores

populares, al instalar al sujeto académico como actor y parte de la compleja red de interacciones que articulan en una solución⁷.

I.3 Aporte de la gestión de los servicios urbanos al estudio de la urbanización popular

En un artículo publicado en el libro “Gestión urbana y Cambio Institucional” (1993), René Coulomb se pregunta:

(...) dentro de un contexto de escasez crónica de recursos públicos para atender la demanda social de servicios urbanos: ¿a través de qué mecanismos se gestiona esta situación contradictoria y conflictiva entre oferta insuficiente y demanda insatisfecha?... ¿cómo se definen los beneficiarios...? ¿Por qué estos y no aquellos? (p.21).

La primera respuesta que encuentra el autor en el acervo interpretativo de la comunidad científica, es que ese instrumento de gestión es “sumamente político” (p.21), y se ha denominado “clientelismo”, concepto que implicaría que la ampliación de un servicio o su creación dentro de un determinado territorio está condicionada a un determinado apoyo al “partido en el poder”. A pesar de que en el correr de las páginas menciona el desmoronamiento de esa hipótesis, el motivo no sería tanto el cuestionamiento al método (el servicio a cambio del apoyo), sino que ese método ya no se traduce en el apoyo electoral, siendo esta política del clientelismo reemplazada con el tiempo por una política moderna, de

⁷ En ese sentido es sugerente la noción de *stent* desarrollada por Cacopardo (2022). Se plantea como el desarrollo de un tipo de tecnología de gestión en un marco de ciencia situada que posiciona al actor que produce conocimiento como un actor más en la construcción de estrategias de desarrollo local y aparece como la respuesta a las múltiples formas (frontales, violentas, institucionales, políticas, explícitas, etc.) de entorpecimiento, burocratización y obstaculización a desarrollos colectivos predominantemente desmercantilizadores. Un dispositivo para resolver problemas en contextos de pobreza y exclusión, vinculado a las luchas y estrategias de los grupos populares por el acceso a infraestructura, a vivienda y a soportes básicos para el habitar.

El *stent territorial*, como soporte-red des-obstructiva, tiene así una configuración emergente, se ancla en un punto territorial con una historicidad precisa y para resolver un problema de extrema criticidad. Se apoya en el soporte de territorialidades locales a las que cede poder, fortalece, promueve e impulsa en una trayectoria incierta. La solución es de un orden práctico que sigue un devenir rizomático, más que planificado o estructural, sitúa los vectores del actor-red navegando y accionando en los estratos del sistema, sin jerarquías ni ordenes preestablecidos en los vínculos, utiliza las lógicas del sistema, invirtiendo su sentido, con agenciamientos específicos.(Cacopardo 2022:6)

gestión tecnocrática, llamada “concertación”. Sin embargo para el autor, el concepto de "clientelismo" no ha ayudado mucho en el pasado para entender concretamente las formas y los canales de intermediación y, sobre todo, el juego de los actores en esta gestión clientelista de las demandas populares.

Coulomb señala dos cuestiones semánticas con fuertes implicancias para el análisis de la palabra gestión. Plantea dos definiciones de gestión: Como “acción y efecto de administrar” o como “diligencia para conseguir una cosa”. De esta manera, se reconoce un *doble ámbito de prácticas*:

- institucionales, administrativas y técnicas, públicas (preferentemente a nivel local) que conciernen la creación y administración de los servicios urbanos,
- de gestión de la población en tomo al aprovisionamiento y consumo de estos servicios. (Coulomb, 1993:17)

La "gestión" urbana, y en este caso la "gestión de los servicios urbanos", remite entonces a un conjunto de prácticas políticas y sociales, a través de las cuales "se gestionan", al mismo tiempo, las demandas de la población y las respuestas técnicas y administrativas a estas demandas” (Coulomb, 1993:18).

En referencia al carácter de la relación entre los recursos del Estado y los sectores populares, se coincide con lo planteado por Gago (2020). Para la autora, las categorías clásicas y estereotipadas de clientelismo, asistencialismo, corrupción y cooptación son categorías morales que no explican las dinámicas de funcionamiento de las organizaciones y sus vinculaciones con el Estado. Lo que habría que pensar es cómo, en su momento de fuerza, el movimiento social logra disputar recursos al Estado sin aceptar el sentido que el Estado pone a ese dinero.

Entender los servicios urbanos como servicios públicos, hace referencia a los cambios en los valores y las necesidades sociales de cada momento histórico, representando las

actividades de interés público que el Estado determina debe asegurar su prestación. Sin embargo, hablar de la gestión de los servicios urbanos tiene el riesgo de caer en discursos universalizantes: hay tantas gestiones de los servicios urbanos como servicios urbanos y como actores hay. No es lo mismo agua y saneamiento que transporte y limpieza vial o conectividad a redes de internet (servicio que se consolidó como esencial en nuestras ciudades a partir de la pandemia ocasionada por el Covid-19 durante el 2020 y que el Estado declaró como público, como así también la telefonía móvil).

Dentro de las articulaciones entre actores diversos para producir los servicios urbanos en los sectores populares se destaca el rol que tiene el conflicto, no como algo a evitar, sino como un elemento casi natural de la relación entre los actores con intereses diversos. “La cultura de la negociación y la aceptación del conflicto es un aspecto básico en la planificación estratégica aplicada al desarrollo local” (Catenazzi y Reese, 1998:12). Esta noción permite identificar la capacidad estructuralmente diferente que tienen los sectores de alta capacidad económica para imponer su agenda de intereses.

Para los sectores populares, el conflicto se expresa como respuesta al desencuentro comunidad-institución. La modalidad de protesta y movilización se utiliza para ejercer un mayor grado de presión para resolver las demandas sociales, pero además tiene un potencial carácter repolitizante sobre los grupos que la practican, buscando la ruptura de relaciones desiguales (Boldrini, 2014).

Por otro lado, la noción de participación reducida al aporte de la mano de obra no es la discusión que se convoca aquí, sino que el aporte de mano de obra o no, está sujeto a las decisiones de los actores locales y el colectivo que conformen, que en determinado momento pueden decidir hacerlo, pero como parte constitutiva de una estrategia más amplia que incluye la negociación con el Estado, la articulación con otras organizaciones, la resolución de conflictos internos y la problematización de situaciones sociales. Se refiere entonces a la participación social, entendida como “la prosecución de un interés que hace que los sujetos

individuales actúen como sujetos sociales y colectivicen sus estrategias para alcanzar sus objetivos” (Clemente, 2017:196). Una distinción interesante del planteo de Clemente, es la diferencia entre la participación definida desde la base y la participación como parte de la implementación de una determinada política social.

Para diferenciar la participación que se propicia como parte de un dispositivo de intervención con la que deviene de un proceso definido desde la base, preferimos hablar de participación regulada y consignar de modo claro que se trata de escenarios que prevén la consulta, la opinión la autogestión u otras modalidades participativas a la vez que establecen límites y/o anticipan el resultado final de esos procesos. A los fines del análisis, podemos tanto optar por el estudio de los programas y el tratamiento que le dan a la participación como estrategia, o tomar la perspectiva de los actores sociales, sus intereses y el diálogo que se establece en ese campo particular que se conforma cuando es el Estado el que propone, a través de políticas específicas la participación como parte de su método de intervención. De ahí que las categorías en juego que hacen al método participativo y su estudio comprendan a la relación entre las motivaciones, las necesidades socialmente problematizadas y los intereses de las partes como ejes vertebradores de la participación social (p.196).

Específicamente en la producción del hábitat, interesa la definición de Boldrini en tanto entiende la participación como un proceso mediante el cual se emprende un proceso de mejora del hábitat (tangible e intangible) con un grupo social, a partir de su iniciativa. Caracteriza este ejercicio como activo y sostenido en el tiempo, mediante ámbitos y prácticas apropiadas y transformadoras, a través de las cuales se construyen vínculos interpersonales capaces de mantener el predominio de la integración comunitaria sobre la fragmentación (Boldrini, 2012).

1.3.1 La gestión local y el estudio de las capacidades institucionales en la provisión de servicios urbanos

El estudio de las capacidades institucionales se considera una herramienta central para analizar y evaluar la gestión e implementación de políticas públicas y su vinculación entre los distintos actores que la articulan. Este concepto tomó especial relevancia a partir del “regreso del estado”, recuperando terreno en relación a los postulados que anunciaban su reducción y con la responsabilidad de generar condiciones de crecimiento e integración (Rosas Huerta, 2008), en un intento de fortalecer la posición de los niveles de gestión local respecto al nivel nacional, en una relación dominada por la persistencia de asignación de roles secundarios y marginales que ubican lo local en roles de “implementadores” de lo decidido a nivel nacional. En Argentina, fortalecer las capacidades institucionales fue uno de los desafíos de finales de siglo XX, aunque subordinada a las estrategias de reducción del Estado (Alonso, 2007).

La capacidad institucional, en palabras de Rosas Huerta (2008), refiere a

la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas. Esta capacidad se construye fortaleciendo a la organización a partir de su diversidad, pluralismo, autonomía e interdependencia con relación a otras organizaciones en el sistema. En este sentido, construir capacidad institucional significa también promover y crear redes de interacción entre las organizaciones del sector público y privado y las organizaciones no gubernamentales (p.123).

Alonso (2007) resume en 2 dimensiones básicas las variables para medir las capacidades: las capacidades **técnico-administrativas**, priorizando una mirada *desde adentro* del aparato estatal que analice los patrones de funcionamiento técnico-burocráticos, y una dimensión relacional que se centra en las capacidades **institucionales-políticas** y al nexo Estado-sociedad, más asociada a la construcción de intereses y a las estrategias de los actores para definir sus objetivos y construir las demandas.

Hablar de capacidades institucionales de un gobierno local es necesario pero no suficiente para definir las estrategias alrededor de la implementación de una política: estas capacidades son dinámicas, cambiantes e históricamente construidas y su existencia debe comprobarse específicamente en cada área que interviene en la resolución de un problema. Estas capacidades, a su vez, dependen fundamentalmente del tipo de interacción política que se establezcan entre los actores en juego (Rosas Huerta, 2008).

En un trabajo sobre la vinculación entre capacidades institucionales estatales y redes de agua en el periurbano, Adriana Allen (2005) hace algunos planteos que son útiles para el desarrollo de este trabajo.

- a. Los suministros de agua y saneamiento en contextos periurbanos se caracterizan por una diversidad de prácticas informales. Estas prácticas, en el mejor de los casos, son toleradas y, en el peor, son combatidas por la estructura que sostiene el sistema “formal”.
- b. Existe un alto grado de fragmentación en términos de agentes implicados en las diferentes etapas de agua y saneamiento.
- c. Además de los regímenes de regulación que caracterizan el funcionamiento de los sistemas “formales”, existen una variedad de reglas no escritas que sostienen y estructuran un sistema “informal”.
- d. Las formas denominadas “formales” e “informales” no son homogéneas entre sí y existen diversos tipos de arreglos institucionales en cada una. Algunas están organizadas en forma jerárquica, otras dependen del mercado, en tanto que un tercer grupo facilita la cooperación entre agentes.

En función de estas consideraciones y dada la importancia del sistema denominado informal para brindar soluciones a los sectores populares, plantea que es necesario *conocer* las reglas y prácticas que rigen en el sistema periurbano y cómo este puede articularse al sistema formal de forma tal que se produzcan sinergias en vez de efectos contrarios.

Para lograr esto, el estudio de las capacidades políticas e institucionales centradas en el Estado se desplaza hacia un enfoque centrado en la sociedad, relacionado con el papel de la sociedad civil en la gobernabilidad y su articulación con el Estado a través de una variedad de arreglos institucionales. Desde este enfoque, se plantea la noción de gobernabilidad referida a “prácticas emergentes de gobierno” para crear patrones de relación entre los actores sociales (Allen, 2005).

Por otro lado, no se adhiere a priori a los resultados elaborados en la llamada “rueda del agua” (Allen, 2005:6) para generalizar el papel del sector público, el privado y el comunitario y sus arreglos de cooperación, sino que a lo largo de esta tesis se pretende problematizar y redefinir ese vínculo entre agencias.

I.4 Aportes de la ecología política al estudio de la urbanización popular

Analizar los encuentros entre los distintos actores para establecer sus visiones de ciudad y para acceder a los servicios de infraestructura está vinculado directamente con la disputa y los conflictos por los recursos, en particular por los llamados “recursos naturales”.

Con raíces anglosajonas en el estudio de la ecología humana y la geografía, y francesas en lo que respecta a la producción geográfica y antropológica, la ecología política estudia los conflictos socio-ambientales al mismo tiempo que cristaliza diversas corrientes de pensamiento crítico sobre la relación capital/naturaleza, que en los últimos 20-30 años generó nuevos diálogos interdisciplinarios, produciendo un giro eco-político que llevó a la relectura de las propias tradiciones disciplinares en clave ecológica y política (Alimonda, 2015).

Las críticas al consumismo, las políticas de explotación de energías nucleares y las luchas por la conservación y preservación de los ambientes naturales fueron conformando este campo articulado, que consolidó en las últimas décadas una propia tradición latinoamericana como lugar de enunciación. Así, en América Latina, la ecología política es un lugar de encuentro entre la tradición del pensamiento crítico latinoamericano con las innumerables

experiencias de resistencia de los pueblos ante el saqueo, la conquista y la integración subordinada y colonial. La ecología política latinoamericana propone crear condiciones para la descolonización (Martin & Larsimont, 2014).

Según Joan Martínez Alier (2015) la ecología política

Estudia como los conflictos socio-ambientales y como el poder político incide en esos conflictos, con logros y consecuencias... de los conflictos de justicia ambiental salen alternativas con racionalidad ecológica, desde observatorios, alternativas productivas distintas... y también cambios tímidos locales en las políticas productivas. También salen controversias socio-técnicas sobre riesgos, sobre si el cianuro va a producir dioxinas y es tóxico, si los cultivos transgénicos y la aplicación de glifosato van a perjudicar la salud. La gente se anima a opinar y posicionarse sobre cosas que los gobiernos no pretenden discutir y buscan deslegitimar estos discursos. Los conflictos ambientales abren el espectro de la discusión científica a la gente y las organizaciones. (VII Conferencia - Medellín, CLACSO 2015)

El aporte de esta corriente interesa en tanto la asociación de eventos naturales y la búsqueda de responsabilidades políticas permiten un análisis crítico en las redes de agua, visibilizando la manipulación por parte de los grupos de poder, que determinan usos y sentidos a los recursos, así como grupos sociales que acceden y los que no (Merlinsky, 2017).

Estos grupos a través de sus propias experiencias y vinculaciones con la naturaleza y los recursos, construyen saberes contra-expertos y producen debates sobre la legitimidad de los saberes en juego. La ciencia tradicional y su discurso tienden a buscar agotar las posibilidades de interpretaciones posibles. En cambio, la perspectiva de la ecología política exige amplitud de las discusiones y una incorporación dialógica en relación a las experiencias entre humanos y naturaleza (Alimonda, 2015).

Interesa en particular la definición de “productividad social de los conflictos” (Melé, 2003) para estudiar los diversos resultados producidos a partir de las interacciones entre los actores

sociales presentes en los conflictos por las redes de agua. Si después del conflicto algo cambia, ello se debe a que los conflictos contribuyen a nuevas formas institucionales, jurídicas y territoriales.

Para Merlinsky (2021), negar o hacer desaparecer el conflicto sólo hace surgir antagonismos y formas de violencia. Por el contrario, acercarse a los modos en que los actores sociales piensan su práctica y comprender la dimensión antagónica del conflicto implica poner atención al mensaje que lo articula, evitando perspectivas normativas que impliquen consensos a cualquier precio o busquen imponer un orden autoritario. Más que señalar su anomalía, es necesario observar que tienen en común estas situaciones de antagonismo social y cuáles son los efectos que producen en términos de relaciones entre la acción colectiva y la pública, analizando el potencial que tiene el conflicto para transformar las condiciones en las que se desenvuelve la práctica social.

De acuerdo con Melé (2003) y Merlinsky (2021) se pueden identificar 3 tipos de productividad social de los conflictos:

La productividad territorial hace referencia a aquellos “vocabularios, conocimientos e imágenes que conectan a nivel afectivo a las personas con el territorio y que ganan una potencia particular al reconfigurar terrenos políticos” (Merlinsky 2021:92).

La productividad jurídica permite analizar qué significa para las partes en conflicto el hecho de haber recurrido a la ley para dirimirlo (Azuela, 2006). Está más relacionada con la judicialización de los conflictos ambientales, cuando los actores se movilizan para exigir la implementación de una norma y forman parte de un proceso de “actualización del derecho”.

Por último, la productividad institucional ocurre cuando los reclamos planteados se institucionalizan y pasan a formar parte rutinaria del desenvolvimiento de las políticas públicas. El rol que juega el Estado en la construcción de nuevas narrativas que establecen el ámbito de lo pensable y lo decible en términos de políticas ambientales, conformando “hegemonías

territoriales”. Según Hajer (1995), este tipo de “regulación” de los conflictos ambientales producto de su institucionalización supone 3 momentos no secuenciales:

- a) Un “cierre discursivo”, es decir, la definición del problema para poder ser tratada por las políticas públicas.
- b) Un proceso de “acomodación social” en términos de contención del conflicto incorporando a las partes en la implementación de las políticas.
- c) Un “cierre del problema”, la aceptación social de las estrategias regulatorias

Un concepto interesante dentro de la ecología política es el de ciclo hidrosocial (Swyngedouw, 2004, 2006), que busca alejarse de la conceptualización de ciclo hidrológico definido por las ciencias naturales, señala el carácter incompleto de este y enfatiza en el rol que las relaciones sociales, institucionales y las decisiones políticas tienen sobre el control, la explotación, gestión y distribución del proceso hidrológico. Así, “la circulación del agua depende tanto de las instituciones y prácticas como del ciclo hidrológico. No sólo se produce físicamente, sino que también se construye socialmente” (Bakker en Tobías 2017:50).

El crecimiento de los centros urbanos y la necesidad de sociabilizar los consumos colectivos, por la imposibilidad técnica y económica de los grupos sociales de autogestionarse el servicio, ha significado que el Estado asuma la responsabilidad de la producción y distribución. En el caso de las redes de agua, este pacto implícito entre sociedad y Estado ha sido llamado “contrato hidrosocial” (Turton y Roland, 2002), haciendo referencia a la articulación entre relaciones sociales y formas de gestión del agua. Así, el contrato hidrosocial es la forma que asume el ciclo hidrosocial en determinadas circunstancias (Tobías, 2017).

Este contrato es dinámico y en Argentina, se pueden identificar por lo menos dos modelos que ha tomado y que actualmente se mixturán según la visión de los actores. En un comienzo, vinculado a la producción de agua para abastecer a los grandes centros urbanos en formación a principios del siglo XX, un modelo de grandes obras de ingeniería, con la creación de grandes conductos, cisternas, intervenciones urbanas, llamado por diversos autores como la

“ingeniería heroica”, que convirtió a los ingenieros en los grandes protagonistas y voces autorizadas en la distribución de agua, en una época caracterizada por la idea de que el hombre dominaba la naturaleza sin importar los costos económicos y ambientales de esa explotación (Tobías, 2017).

Más actualmente, con el derrumbe de la idea del agua como recurso ilimitado evidenciado por la generación de amplias zonas de stress hídrico, la salinización de zonas de acuíferos explotadas en ciudades costeras, así como la extracción a niveles más altos que la tasa de regeneración de los acuíferos, han dado lugar a un modelo de racionalización (Cionchi et al, 2000), que por momentos incorpora las demandas de la población en tanto exige concientizar sobre el abuso del recurso y participar en las decisiones de los recursos estratégicos.

Estos dos modelos han convivido con distintos niveles de tensión con el sistema de “canilla libre” (Brunstein, 1988) y de “modelo social del agua” (Catenazzi, 2006), donde el objetivo era el uso irrestricto, universal y de prestación estatal del servicio.

Entonces, ¿qué forma asume el ciclo hidrosocial en los contextos de urbanización popular? ¿Qué saberes contra-expertos construyen los grupos sociales y qué estrategias se activan para acceder a las redes de agua?

Las estrategias de gestión de redes de agua por fuera de los mecanismos formales de expansión responden en general a la problematización de los actores a través de reivindicaciones y luchas para buscar soluciones, que no necesariamente implican un control colectivo o cooperativo, sino reivindicar un derecho y posicionar su demanda frente al estado. En ese sentido interesa la noción de justicia hídrica, vinculada a las situaciones de exclusión de redes de agua y las luchas por el agua, "asociadas con significados culturales e identidad y con los ideales e ideas sobre lo que significan «humanidad» y «desarrollo»" (R. Boelens, I. Cremers y M. Zwartveen 2018:20).

CAPÍTULO II

Acceso al agua en Argentina y Mar del Plata. De las constricciones estructurales a la singularidad local.

II.1 Introducción

En este capítulo se caracteriza en términos generales los actores e intereses que configuraron la prestación del servicio de Agua y Saneamiento (en adelante SAS) en el país, enfatizando en la provincia de Buenos Aires y el AMBA y, en un segundo apartado, se analiza la singularidad de la ciudad de Mar del Plata con sus propios observables y dinámicas.

En el acervo bibliográfico en torno a la política de agua y saneamiento argentino se identifican una serie de autores (Brunstein, 1988; Azpiazu, Catenazzi y Forcinito 2006; Azpiazu, 2010; Di Pace y Barsky, 2012; Merlinsky, 2013; Catenazzi, 2015; Tobías, 2017) que contribuyen en una primera instancia a describir e interpretar la complejidad del saneamiento y sus redes, sus institucionalizaciones y las disputas en torno al sentido de la gestión de las redes de agua, construido en cada momento del desarrollo del siglo XX y comienzos del XXI y los conflictos, intereses y pugnas que fueron moldeando y redefiniendo el rol del Estado en nuestro país (y la región). Por ende, el objetivo del primer apartado es **identificar un panorama general y estructural de la situación**, donde no parece posible escindir el desenvolvimiento del saneamiento de la historia económica-política, sino que se define, en muchas dimensiones, a través de ella.

Para el análisis de la singularidad marplatense, se ubican dos dimensiones que se vuelven imprescindibles retomar y que conforman el “contrato hidrosocial” (Turton y Roland, 2002) de la ciudad y sus ciclos: la trayectoria de la configuración político-social y el análisis hídrico del territorio y su gestión, entendiendo que no es posible escindir el funcionamiento hídrico de los flujos de poder que lo determinan.

Sobre la primer dimensión, se indaga en el proceso de disputa por la institución a partir de 1982 (consecuencia de la Ley de Reforma Administrativa), que configuró el modelo de Sociedad de Estado en 1984 y “sobrevivió” a los intentos de privatización de los 90’. En ese sentido, son referencia los trabajos de Ana Nuñez (2006, 2007) que con detalle dan cuenta del territorio de expropiación y apropiación de Obras Sanitarias, echando luz sobre el rol de la sociedad y el sindicato en la génesis de los conflictos sobre la provincialización, municipalización y privatización (fallida) de la empresa. La estatización temprana dio lugar a períodos de estabilidad en la planificación estratégica de la empresa.

En relación a la segunda dimensión, se indaga en los cambios de paradigmas en la gestión del recurso hídrico, diferenciando un modelo de extracción intensiva sin planificación de otro modelo llamado “racional” (Cionchi et al, 2000), de planificación y gestión del recurso hídrico.

Estas dos dimensiones son necesarias ya que el análisis estructural de la situación nacional, si bien permite una caracterización del marco donde se inserta el problema de investigación, da más cuenta de los *hitos* que de los *procesos*, ocultando involuntariamente observables que construyen los itinerarios de esos hitos, materializados en normativas, declaraciones, actos, etc. De modo similar, una caracterización enfatizada en procesos y estrategias que construyen el itinerario de la realidad marplatense con observables de escala local, no logra dar cuenta de la complejidad, sino a pequeña escala, de una trayectoria específica puntual más que de las condiciones estructurantes que lo atraviesan.

En una última etapa y a partir de estas caracterizaciones, se plantean los desafíos tanto a nivel local como nacional, en pos de garantizar el acceso a redes de agua a los sectores más vulnerables. Se retoman postulados y declaraciones internacionales a fin de evidenciar su propio fracaso, y se plantean los interrogantes para el segundo capítulo.

El capítulo se organiza en 3 apartados: II.2 El saneamiento en la agenda Nacional, II.3 Mar del plata, entre molinos de vientos y resistencia sindical, y II.4 Situación actual, agenda 2030 y Plan Nacional del Agua.

II.2 El saneamiento en la agenda Nacional

II.2.1 El camino histórico

Un antecedente concreto de la trayectoria de los SAS en Argentina, que dé cuenta de avances significativos en la institucionalización del servicio, requiere ubicarse a comienzos del siglo XIX, cuando en 1822 se crea el departamento de ingenieros hidráulicos a cargo del inglés James Bevans. Allí comenzó a realizarse un proyecto para el aprovechamiento de vertientes y manantiales de agua que con el tiempo fue abandonado (Tartarini, 2018). En 1828, a pedido del entonces presidente Bernardino Rivadavia -que propició la incorporación a la obra pública de profesionales y técnicos extranjeros- arribó desde Francia el Ingeniero Don Carlos E. Pellegrini, padre del futuro presidente de la república. Fue él quien tuvo la misión de estudiar y proyectar las obras para abastecer a la ciudad de agua corriente. Sin embargo, con la caída del gobierno de Rivadavia, vinculado al tratado de paz en la guerra de Brasil y a problemas económicos que atravesaba el gobierno, el proyecto para abastecer de agua a Buenos Aires a través de un sistema de aguas “clarificadas”, quedó trunco por condiciones de inestabilidad política de esos años.

Según Laurelli (1988), dos razones desencadenaron el proceso de institucionalización de la salubridad y de ejecución de obras. Por un lado, la consolidación de la ciudad de Buenos Aires como zona de preferencia de la oligarquía pampeana, de grupos financieros y de comerciantes que buscaron seguir el patrón de modernización de las ciudades europeas. Por otro lado, las apariciones de las epidemias de la fiebre amarilla y el cólera morbus durante la segunda mitad del siglo XIX marcaron un fuerte decrecimiento de la población y alertaron sobre la importancia de las mejoras en la infraestructura del ejido urbano, el cual crecía a ritmos acelerados y solo mantenía el radio de agua servido en su centro fundacional. Cabe mencionar que hasta ese entonces, las autoridades rioplatenses recibían proyectos de ingenieros particulares -en general representantes de empresas extranjeras de maquinarias y caños-.

Fue en 1867- casi tres siglos desde la segunda fundación de Buenos Aires- que se creó la Comisión de Salubridad y se puso en funcionamiento la primera obra pública de saneamiento. Para 1900 el radio servido abarcaba a una población de 500.000 habitantes, mientras otros 300.000 quedaban sin servir (OSN, 1937; Soñora, 1941).

El salto institucional sucedió el 27 de julio de 1912, cuando la Comisión fue transformada por la Ley 8.887 en la empresa estatal "Obras Sanitarias de la Nación" (en adelante OSN).

Autoridad técnica y prestigio administrativo no eran, en 1912, resultado de una de esas rápidas reputaciones que sin mayor fundamento se propagan en el seno de la opinión pública: habían sido legítima y laboriosamente impuestos en la diaria tarea, a lo largo de una evolución que arranca en 1867, va a hacer pronto setenta años, cuando una Ley de la Provincia determinó la implantación del primer abastecimiento de agua potable a la ciudad de Buenos Aires.

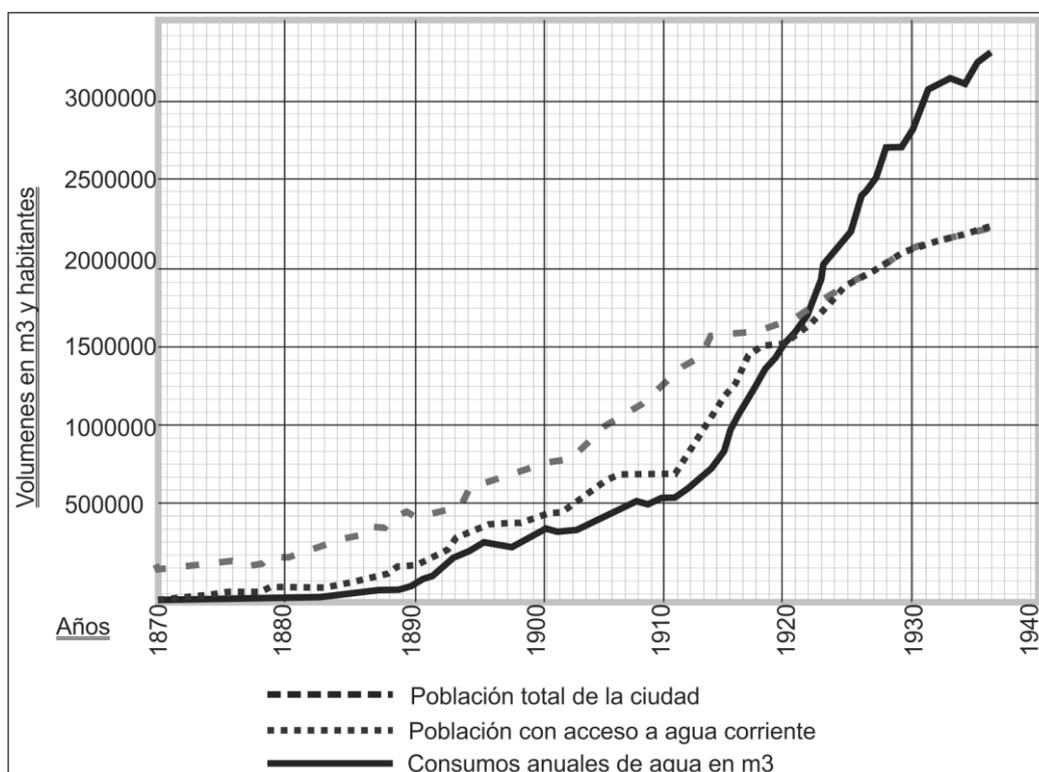
En ese prolongado lapso, diversos organismos, de orígenes, características y atribuciones muy desiguales, tuvieron sucesivamente la responsabilidad de la construcción y administración de las obras de provisión de agua y de los otros servicios, también de vital importancia para la salud pública, que muy luego se les agregaron, para satisfacer las crecientes exigencias de la salubridad y de las prácticas de la higiene privada de la población de Buenos Aires, que creció superando las más optimistas expectativas; se extendieron los beneficios de las obras de saneamiento a las poblaciones del interior salvando las dificultades que a través de las diversas etapas de la evolución política y económica del país se opusieron a su implantación y normal desarrollo, y llegaron, finalmente, a cuajar en la Institución autónoma (Discurso del ingeniero Julio Vela Huergo, Secretario Técnico de OSN, 1937. Qué es y qué hace Obras Sanitarias de la Nación).

Su primer presidente, el Ingeniero Agustín González, dio el impulso necesario a la modernización de obras que continuaron durante gran parte del siglo XX. Las 29 hectáreas

del parque 3 de Febrero dedicadas a extraer y depurar el agua del río de la Plata y los 3 depósitos de gravitación (Calle Córdoba, Caballito y Villa Devoto) desde donde se bombeaba el agua hacía la red, fueron obras de ingeniería consideradas “únicas en el mundo por su grandiosidad y dignas de considerarse un magnífico exponente en materia de ingeniería sanitaria.” (Boletín OSN, 1937). Estas grandes obras constituyeron los primeros pasos del modelo de “ingeniería heroica” (Turton y Ohlsson, 1999) en Argentina.

En las décadas siguientes a la creación de OSN, la Argentina se caracterizó por un marcado asentamiento de la población en las ciudades, representando la población urbana para 1914 el 50% del total. Esto implicó un gran desafío para la expansión de infraestructura. Sin embargo, en la Ciudad de Buenos Aires, el sistema de abastecimiento creció de 1,7 millones de habitantes a 2,25 millones, previendo un consumo promedio de 400 litros/día. De esta manera, durante la década de 1920 se alcanzó la cobertura casi total de la población capitalina.

Gráfico 1. *Crecimiento de la población de Buenos Aires, consumo de agua y radio servido.*



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Revista OSN

II.2.2 Crecimiento de ciudades y cambios de modelos productivos: expansión de los servicios y de las villas miserias.

Para finales de la década del 40' las tasas de crecimiento de los servicios de infraestructura y la planificación urbana comienzan a mostrar sus límites para dotar de servicios a la gran masa de trabajadores que arribaron a las grandes ciudades buscando un mejor destino. Esta llegada de trabajadores a las ciudades se explica, en parte, por el cambio en el modelo productivo del país hacia un modelo económico basado en la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), que generó una gran expansión en la industria, un incremento en la oferta de trabajo en las ciudades, especialmente las grandes ciudades.

A pesar de que entre las décadas de los 40' y los 60', la mayor parte de los estados Latinoamericanos, incluido el Argentino, aplicaron políticas de desarrollo económico donde las estrategias de ampliación de infraestructuras tuvieron un importante rol y se destinaron grandes recursos a la producción de viviendas y redes, la tasa de asentamiento de la población superó con creces la capacidad asignada para producir suelo urbano, y las políticas implementadas fueron incapaces de absorber las demandas de la extensión de la mancha urbana. Más bien, las decisiones se centraron en garantizar infraestructura en las áreas centrales, que crecían también a grandes pasos a partir del desarrollo de la propiedad horizontal.

Esa época de expansión urbana se caracterizó por la realización de loteos populares y el crecimiento de las villas miserias, que representaron el crecimiento de la mancha urbana. Estas poblaciones accedieron a los servicios tanto por autoproducción como autogestión frente a los organismos responsables (Pirez, 2013), realizando perforaciones subterráneas individuales y comunitarias, y tendiendo redes vecinales de abastecimiento. En la Ciudad de Buenos Aires, estos sectores “encuentran su localización en terrenos vacantes, algunos centrales, pero sobre todo en el vasto anillo que sigue las cuencas inundables de los ríos Matanza-Riachuelo y Reconquista” (Torres, 1996: 115, citado en Lanzetta, 2015).

Un dato que interesa a este trabajo, es que bajo el gobierno del Presidente Juan Domingo Perón el movimiento cooperativo comenzó a tener un rol importante en las políticas de saneamiento, principalmente vinculado a la administración y gestión de infraestructura sanitaria en pequeñas localidades. En estos casos, las cooperativas de servicios fueron directamente los actores principales encargados de la gestión integral del recurso (Orta, 2018). También durante el gobierno de Perón, el accionar de OSN formó parte del proyecto nacional y el paradigma de grandes obras de infraestructura se incorporó a los planes quinquenales de desarrollo con inclusión social (AySA, 2014).

II.2.3 Del proyecto nacional a la descentralización.

Según Brunstein (1988), el punto de inflexión del deterioro y desinterés en el sector de saneamiento comienza a mediados de la década del 50', entre las consecuencias del nuevo modelo industrializador y el apaciguamiento del miedo a las epidemias de origen hídrico. Con la llegada del gobierno de facto autodenominado "Revolución Libertadora" y el posterior modelo de "desarrollismo" de Frondizi, el deterioro técnico-financiero de OSN se agudizó.

A esta etapa la caracterizó, además de las condiciones locales, el escenario desencadenado a nivel global, asumiendo la Argentina el modelo de tercer mundo, y la apertura irrestricta al capital extranjero. Para Laurelli (1988), desde este período, las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo dejan de interesar y se orienta el mercado a los sectores con mayor capacidad de consumo. La autora sostiene que esa época (1955-1966) se caracterizó por:

- Carece de importancia la presencia del estado, sobran los trabajadores y en la lógica de acumulación ya no importan sus condiciones de reproducción.
- No importa la extensión de redes para el desarrollo industrial, pues crece por fuera del ejido urbano y se abastece de perforaciones propias.
- Los servicios de saneamiento pasan a la esfera de mercancías.

- Las políticas internacionales impuestas por el FMI se enfocan en reducir el “déficit público”, degradando la estructura administrativa del estado.

En esa misma década la OEA publica la Carta de Punta del Este y la llamada “Declaración a los Pueblos de América” (1961) con un objetivo destinado a “desarrollar programas de salubridad e higiene con miras a prevenir las enfermedades, luchar contra las epidemias, y defender, en suma, el potencial humano” (Parr.10). Bajo el gobierno del Presidente Arturo Frondizi (1958-1962), comenzó a tratarse el problema del desarrollo de las pequeñas localidades rurales y su necesidad de contar con los servicios básicos de saneamiento. Para afrontar esta problemática, el Ministerio de Acción Social y Salud Pública de la Nación creó el Plan Nacional de Abastecimiento de Agua Potable a Poblaciones Rurales. Para el diseño del plan se contó con el apoyo y asesoramiento de la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

Este plan se proponía abastecer de agua potable a las poblaciones rurales de 100 a 3000 habitantes, estimulando la participación de organizaciones comunitarias en la provisión del servicio. Posteriormente, bajo el gobierno del Presidente Arturo Umberto Illia (1963-1966), se sancionó el Decreto N° 9.762/64, que constituyó el Servicio Nacional de Agua Potable y Saneamiento Rural (SNAP). La modalidad de trabajo requirió a las provincias que constituyesen organismos específicos u otras estructuras similares para implementar los planes propuestos por el SNAP (AySA, 2014: 107).

En la década de 1960 y 1970 la metrópolis disminuye su tasa de crecimiento poblacional y en los ochenta, en el marco de una crisis estructural, se diversifican las formas de hábitat popular y los “asentamientos” emergen como modalidad principal de ocupación del suelo, generalmente localizados en áreas vacantes que las leyes de suelo colocaban fuera del mercado por encontrarse bajo cota de inundación o riesgo socio-ambiental. En estas décadas se consolidó la ocupación de porciones importantes de los valles de inundación de los ríos y arroyos, especialmente en el arco sudoeste del segundo cordón de Buenos Aires.

Entre 1971 y 1979, la cobertura de población urbana servida con alcantarillado apenas pasó en la región del 40 al 42%. En el mismo periodo, la cobertura urbana de acceso al agua potable se contrajo del 78 al 70%.

En Abril de 1973, un mes antes de que asumiera el gobierno de Héctor Cámpora, representante del peronismo, se sanciona la Ley 20324 por la cual OSN pasa a ser “Empresa Obras Sanitarias de la Nación”, persona jurídica de carácter público, recuperando su autarquía, pero ajustada a las directivas que impartiera la Subsecretaría de Recursos Hídricos del Ministerio de Obras y Servicios Públicos (MOSP), o del organismo al cual se le atribuya competencia, pudiendo ser intervenida por el Poder Ejecutivo. En la provincia de Buenos Aires, también en 1973 se creó la entidad autárctica Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires, OSBA, reemplazando a la anterior Dirección de Obras Sanitarias, con un rol preponderante en la gestión y provisión de servicios en las áreas de crecimiento de población de la provincia donde OSN no prestaba servicio y los hogares accedían mediante perforaciones aisladas y pozos negros. Según Nuñez (2007), al consolidarse como empresas públicas y recuperar autarquía, estas empresas se convertían en *territorios en disputa*.

En 1979, ya bajo el gobierno de la dictadura militar encabezado por Jorge Rafael Videla (1976-1981), se llevó a cabo un proceso de descentralización de los Servicios de Agua y Saneamiento (SAS) en sintonía con las políticas macroeconómicas de fuerte impronta neoliberal. Así, a partir de la Resolución Conjunta de los Ministerios del Interior y Economía de la Nación de fecha 3 de diciembre de 1979 (ME N° 1.332/79 y MI N° 9/79), se realizó la transferencia de los bienes y servicios de OSN a las distintas provincias, con excepción del sistema unificado del área de la Capital Federal y los catorce municipios que conforman el Gran Buenos Aires. En la PBA, la prestación de servicios esta década estuvo marcada por la sanción del decreto 9975/79 que establecía la municipalización de funciones y servicios. De esta forma, la prestación de los SAS quedó bajo la órbita y responsabilidad de las provincias, debido a lo cual cada una conformó su propio modelo de gestión, lo que incluyó la prestación

directa mediante empresas públicas o direcciones provinciales, la transferencia a las municipalidades y/o la conformación de cooperativas (Azpiazu, Bonofiglio y Nahón, 2008).

Un aspecto por destacar de este proceso de descentralización es que, si bien el Estado nacional delegó a las provincias la responsabilidad de llevar a cabo la provisión de los servicios, no realizó la transferencia de los recursos necesarios para sostenerlos y universalizarlos. Esto provocó que la expansión de estos servicios esenciales quedase limitada a las capacidades económicas y financieras de cada una de las jurisdicciones, dejando de lado el principio de universalización que fue prioritario durante muchos años en la política de prestación de OSN (Cáceres, 2014). La responsabilidad de OSBA se redujo significativamente, transfiriendo la prestación de los servicios a 53 Municipios⁸.

Cabe mencionar, que mientras este proceso descentralizador tenía lugar en nuestro país, la Asamblea General de las Naciones Unidas declaraba el Decenio internacional del agua potable y saneamiento ambiental 1981-1991, durante el cual “los estados miembros asumirán el compromiso de lograr una mejora sustancial en las normas y los niveles de los servicios de agua potable y saneamiento ambiental para el año 1990”(ONU, 1980), llamando a la eficiencia y al fortalecimiento de los organismos nacionales, provinciales y locales, y destacando especial preocupación por la situación de América Latina y El Caribe.

Sin embargo, en la década de los 80', las políticas sectoriales se vieron severamente condicionadas (Cáceres, 2013a). Si bien el gobierno del presidente Raúl Alfonsín señaló la importancia de atender la problemática de la falta de servicios y saneamiento y, junto a la realización de grandes obras de provisión de agua y estaciones elevadoras, impulsó un programa de ejecución de redes de agua en villas y asentamientos, esta década tuvo los

⁸ Alberti, Arrecifes, Balcarce, Baradero, Benito Juárez, Bolívar, Campana, Cañuelas, Carmen de Areco, Colón, Coronel Dorrego, Coronel Pringles, Coronel Suárez, Chacabuco, Chascomús, Chivilcoy, Escobar, General Alvear, General Belgrano, General Madariaga General Viamonte, General Villegas, Hilario Ascasubi, Las Flores, Lincoln, Lobería, Lobos, Luján, Magdalena, Miramar, Mercedes, Necochea, Olavarría, Pigüé, Pilar, Ramallo, Ranchos, Rauch, Rojas, Saladillo, Salto, San Andrés de Giles, San Antonio de Areco, San Pedro, Sierra de la Ventana, Sierras Bayas, Tornquist, Trenque Lauquen, Patagones, Tres Arroyos, Pedro Luro, 25 de Mayo y Villalonga.

niveles más bajos de cobertura de servicios, oscilando entre el 55 y el 60% en redes de agua en el AMBA.

El lustro estuvo marcado por la guerra de Malvinas, el retorno a la democracia y una fuerte crisis económica. A finales del 1989 se desató un proceso hiperinflacionario que terminaría anticipadamente con el gobierno de Raúl Alfonsín, dejando un delicado escenario de recesión y cese de pagos. Este telón de fondo generó las condiciones de posibilidad para implementar una gran reforma en las relaciones entre capital, Estado y sociedad durante los años siguientes.

II.2.4 Privatización de los servicios sanitarios

Del recorrido planteado se desprenden las complejidades que atravesó a partir de la década del 50 el Estado para garantizar el servicio de agua y saneamiento a la población, coronado por la dura crisis económica y social de los años 80. Tres décadas de desinversión, estancamiento tecnológico, excesiva centralidad, ineficiencia crónica y falta de rentabilidad fueron argumentos que alimentaron el discurso de programas privatizadores, aduciendo la imperiosa necesidad de aliviar la disfunción de los servicios públicos del Estado (Dromi, 1998).

Los organismos internacionales apoyaron firmemente esta decisión. En enero de 1992, tuvo lugar la Conferencia Internacional de Dublín sobre el Agua y Medio Ambiente (CIAMA), cuyas conclusiones fueron conocidas como la “Declaración de Dublín sobre Agua y Desarrollo Sostenible, con 4 principios rectores:

1. El agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente.
2. El aprovechamiento y la gestión del agua debe inspirarse en un planteamiento basado en la participación de los usuarios, los planificadores y los responsables de las decisiones a todos los niveles.
3. La mujer desempeña un papel fundamental en el abastecimiento, la gestión y la protección del agua.
4. El agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos en competencia a los que se destina y debería reconocérsele como un bien económico

El cuarto principio de esta declaración donde participaron expertos de todos los países miembros y sus representantes ejecutivos, sintetizó la idea del modelo neoliberal y su orientación, pasando del agua como bien común a definirlo por su valor económico, haciendo especial énfasis en la ineficiencia y el derroche que caracterizaban su uso.

Seguidamente, en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, llevada adelante en Junio del 1992 en Río de Janeiro, también se alentó un cambio de perspectiva: la gestión integral del agua.

Bajo este auge de principios rectores y cambios de paradigmas que atravesaron la hegemonía neoliberal, en la década de los 90' se desplegaron en diferentes partes del mundo procesos de privatización. Especialmente en América Latina y en los países denominados "en vías de desarrollo", se impulsó un intenso programa de privatizaciones que incluyó la venta, concesión y licencias de empresas públicas al sector privado, bajo el respaldo y promoción de los organismos multilaterales de créditos como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (BID, 2007; Rocca, 2008)

En Argentina, a partir de la sanción de la Ley N° 23.696 de Reforma del Estado y 23.697 de Emergencia Económica en 1989, se privatizó, concesionó y otorgó licencias de la mayor empresa del país (YPF), empresas de agua y saneamiento, servicios de telefonía, generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, el transporte y distribución de gas natural, entre otros (Azpiazu, 2010).

A diferencia de otros países de la región donde se resistieron fuertemente los intentos privatizadores de los servicios de agua y saneamiento mediante grandes movilizaciones y resistencia popular⁹, Argentina fue uno de los mejores adoptantes de estas políticas,

⁹ En Cochabamba, Bolivia, la concesión en Octubre de 1999 de la empresa municipal de distribución del agua (SEMAPA) a un consorcio privado internacional "Aguas del Tunari"- creado en las islas caimán- desató una serie de movilizaciones y bloqueos campesinos que derivaron en la creación por parte de los pobladores de un organismo para discutir y defender el servicio de agua, la Coordinadora Departamental del Agua y la Vida. En Abril del año siguiente, después de masivas movilizaciones y brutales represiones, donde murió una persona y más de 150 resultaron heridas, el gobierno decidió rescindir el contrato de "Aguas del Tunari", otorgando la administración del servicio a la Coordinadora.

transfiriendo al capital privado los servicios de 12 de las 24 provincias (tabla 1). Para finales del 1999, la Argentina había concesionado a 22 operadores privados los servicios de saneamiento del 71% de la población urbana (Ducci, 2007). Me detendré brevemente en 2 de ellas, la concesión de OSN a Aguas Argentinas S.A. y de OSBA a Azurix Buenos Aires S.A.

Tabla 1. Concesiones en los servicios de Agua y Saneamiento en Argentina

Provincia	Empresa	Socios principales	Fecha entrada
Operadores internacionales			
Capital Federal y 17 partidos	Aguas Argentinas S.A.	SUEZ/AGBAR	may-93
Tucumán	Cia. Aguas del Aconquija S.A.	CGE	jul-95
Santa Fe	Aguas Provinciales de Santa Fe S.A.	SUEZ/AGBAR	dic-95
Córdoba	Aguas de Córdoba S.A.	SUEZ/AGBAR	may-97
Mendoza	Obras Sanitarias de Mendoza S.A.	Azurix/Saur Int.	jun-98
Buenos Aires	Azurix Buenos Aires S.A.	Azurix	jun-99
Misiones (Posadas y Garupá)	Servicios de Agua de Misiones S.A.	Dycasa/Urbaser	ago-99
7 partidos de la Provincia de Buenos Aires	Aguas del Gran Buenos Aires S.A.	Impregilo/Dragados/Bilbao	ene-00
Catamarca	Aguas del Valle S.A.	FCC/Vivendi	abr-00
Operadores nacionales			

Este proceso, conocido como la “Guerra del agua”, impulsó similares procesos que terminaron con la concesión de la empresa “Aguas del Illimani” en el Alto y La Paz. En Uruguay la presión social organizada en la Comisión Nacional de Defensa del Agua y la Vida, creada en 2001, modificó la aprobación de una amplia reforma constitucional que prohibió la gestión privada de los servicios de agua y saneamiento en el país desde finales de 2004

Corrientes (10 ciudades)	Aguas de Corrientes S.A.	Latinaguas	1991
Santiago del estero (4 ciudades)	Aguas de Santiago S.A.	Sagua Int. Corp.	1997
Formosa (Capital, Clorinda)	Aguas de Formosa S.A.	Sagua Int. Corp.	dic-95
Salta	Aguas de Salta S.A.	Latinaguas	jul-98
La Rioja (3 ciudades)	Aguas de La Rioja S.A.	Latinaguas	abr-02

Fuente: ETOSS (2003)

En 1993 se firmó el contrato (Decreto N° 787/93) de concesión más grande del mundo sobre los servicios de agua y saneamiento del AMBA con la empresa Aguas Argentinas Sociedad Anónima (AASA), un conglomerado económico de capital extranjero compuesto principalmente por el grupo francés SUEZ¹⁰ – representado por la empresa Lyonnaise des Eaux-. El contrato de concesión de 30 años, dividido en 6 planes quinquenales, tenía como objetivo a final del período alcanzar la cobertura del 100% del servicio de agua y 90% del servicio de cloacas. En simultáneo, se creó un ente regulador, el Ente Tripartito de Obras y Servicios de Saneamiento (ETOSS).

De la misma forma, en 1999, la desigualdad de la cobertura, calidad de la prestación y pobres niveles de tratamiento de los efluentes fueron los argumentos centrales del gobierno provincial para promover la concesión a capitales privados de los servicios prestados por la OSBA (Cáceres, 2013a). La multinacional ENRON, a través de la empresa Azurix y un holding de empresas se hicieron cargo de la mayor concesión en buenos aires, bajo el nombre de Azurix Bonaerense Sociedad Anónima (ABA).

¹⁰ La composición de la concesión era: Suez (Francia): 25,4%, Sociedad Comercial del Plata: 20,7%, Sociedad General de Aguas de Barcelona (España): 12,6%, Meller: 10,8%, Banco de Galicia y Buenos Aires: 8,1%, Compagnie Generale des Eaux (Francia): 7,9%, Anglian Water Plc. (Gran Bretaña): 4,5% y el Programa de Propiedad Participada, que otorgaba a los empleados de la empresa el 10,0%. Azpiazu, Bonfiglio y Nahon 2008.

Los resultados de la privatización en el ámbito de los servicios de Agua y Saneamiento que buscaron transformar las deficientes prestaciones de servicios, fueron en general pobres, con incumplimientos en las metas y las inversiones previstas y con miles de denuncias por incumplimiento en las condiciones de prestación.

En el AMBA, el incumplimiento de las metas de expansión, la falta de las grandes obras de infraestructura pactadas como la planta de tratamiento de Berazategui, la no ejecución de la Cuarta Cloaca Máxima, y las plantas depuradoras Norte y Sur. Uno de los elementos más criticados a la empresa es que al no hacer las grandes obras para distribuir agua –siendo multada por el ETOSS en reiteradas oportunidades- se captó agua de pozos subterráneos con alto contenido de nitratos (Ducci, 2007). A pesar de los incumplimientos, entre 1993 y 2002 los porcentajes de cobertura mejoraron respecto a los últimos años de gestión de OSN, reportando utilidades promedio de 48 millones de USD anuales. Al revés sucedió con los porcentajes de cobertura entre 2002 y 2006 y, aunque hubo utilidades positivas, la empresa acumuló una deuda con el sector privado de 320 millones de USD para finales de 2004.

Fue en ese último período de la concesión de AASA donde se desarrolló un modelo de acceso al agua en villas y asentamientos que veremos más adelante, el Modelo Participativo de Gestión, un antecedente interesante a los efectos de este trabajo.

En la provincia de Buenos Aires, predominaron los reclamos por distribución de agua por exceso de arsénico y flúor en Carlos Casares, 9 de Julio y Pehuajó; por cortes de servicio y falta de presión en La Plata, Berisso y otros; y por la excesiva proliferación de algas microscópicas en el embalse Paso las Piedras en Bahía Blanca, que generó fuerte conmoción social por la denuncia de usuarios de percibir olor a gamexane y un color ocre en el agua. (Cáceres, 2013b).

Según Azpiazu, Bonofiglio y Nahón (2008), los obstáculos y limitaciones que atravesaron los procesos privatizadores fueron:

En los organismos de control:

1. Las agencias de control creadas no asumieron roles significativos y, en la mayoría de los casos, se crearon después de la concesión.
2. Las tareas de estos organismos se limitaron a meras asesorías externas y reglamentación de cuestiones básicas.
3. La aplicación de sanciones a los organismos prestadores de servicios por parte de los organismos reguladores sufrieron continuamente reveses administrativos.
4. Escasos márgenes de autonomía, restricciones en financiamiento y recursos humanos, falencia y debilidad normativa.

Según sostienen los autores se buscó, a través de un diseño funcional a los intereses del nuevo modelo de prestación privado, que los organismos de control formen parte del mismo para cumplir con la institucionalidad requerida por las recomendaciones internacionales, pero sin autonomía ni recursos suficientes como para independizarse de las administraciones centrales.

En el Estado:

1. El desmantelamiento previo de las empresas estatales para justificar un programa privatizador: su intencionado abandono y las deficiencias en la prestación de servicios a partir de la década de los 80' genero consenso en la población en torno a incorporar capitales privados.
2. Se alejó de la responsabilidad histórica de prestador de servicios.
3. Se limitó, en el mejor de los casos, a un poder de policía.
4. Se ausentó de la planificación del desarrollo y la cedió al capital privado.
5. Creó condiciones para que las concesiones operen como grandes monopolios, integrados vertical y horizontalmente.

En las empresas:

1. En general, se incumplieron sistemáticamente los contratos.
2. Los excesivos pedidos de renegociación de los contratos.
3. La venta rápida de los pequeños accionistas a otros grupos posterior a ganar la concesión, plasmó el carácter oportunista de algunos oferentes.

Este esquemas de actores también tuvo como protagonistas a los principales sindicatos del país, que mostraban aguda resistencia a los programas privatizadores que ya se venían elaborando desde los sectores de la Unión Cívica Radical bajo el mandato de Alfonsín. Y aquí, bajo un gobierno justicialista, acompañaron fuertemente los procesos privatizadores. La ausencia de resistencia se debió, según algunos autores (Azpiazu et. al, 2008; Artana, D. et.

al. 1999¹¹) a la inclusión en la Ley de Reforma del Estado al Programa de Propiedad Participada, que incluía a los trabajadores con un 10% de las acciones de las empresas que fueran a ser privatizadas. Esto operó, para Loftus y Mc Donald (2001), como una estrategia de cooptación y soborno.

Es interesante aquí la crítica a esta postura que realiza Nuñez (2007) y que retomaremos al analizar el caso de Mar del Plata. Para la autora, el programa privatizador se analiza en muchas circunstancias como *cosificado*, manteniendo oculta la génesis social del problema, que se propone abrir para explicar el conflicto en la ciudad balnearia.

II.2.5 ¿La vuelta a lo público? procesos reestatizadores y nuevos modelos de gestión.

En el 2001 la fuerte crisis económica, política y social terminó con la salida del gobierno de la Alianza, encabezado por Fernando de la Rúa. El modelo neoliberal dejó como saldo¹² un 49% de personas viviendo bajo la línea de pobreza, un 17,8 bajo la línea de indigencia, un desempleo que alcanzó su pico máximo en 2002 del 23%, y altos niveles de endeudamiento con el sector privado.

A partir de la sanción de la ley de emergencia N° 25.561 en el período de gobierno de Eduardo Duhalde (2002-2003), sancionada con el objetivo de reestructurar la situación económica y salir del régimen de convertibilidad, se modificó el contexto en que las empresas concesionarias desarrollaban sus actividades, dejando sin efecto cláusulas indexatorias basadas en índices de precios de otros países (se establece la relación 1\$=1USD) así como cualquier otro mecanismo indexatorio. En ese mismo año, el Decreto N° 293/02 creó la Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos (CRCOSP).

¹¹ En el libro del BID "Spilled wáter: institutional commitment in the provision of wáter services", Artana et. al señalan que la política de otorgar el 10% de las acciones a los trabajadores de las empresas fue una estrategia para "comprar" el consentimiento de los trabajadores y los sindicatos de las empresas, y que esa práctica fue común de todo el gobierno federal, formulada por el mismo BID.

¹² Además del saldo económico, la brutal represión del 19 y 20 de Diciembre del 2001 asesinó a 39 personas y hubo más de 500 heridos. Las movilizaciones ocasionadas en esos días terminaron con la partida en helicóptero del entonces presidente.

La primer re-estatización de las SAS se concretó en Marzo del 2002 el marco de esa ley con la salida de Azurix S.A. de la provincia de Buenos Aires. Esta salida devino en la creación de Aguas Bonaerense S.A. (ABSA), empresa cuyas acciones corresponden en un 90% al Estado provincial y en un 10% a los trabajadores de acuerdo con el Programa de Participación Accionaria.

En sintonía con la situación social del país, las empresas en ese año registraron magros ingresos y se consolidaron pedidos de renegociación de los contratos en diversas concesiones, que produjeron cuestionamientos por su comportamientos oportunistas (Ducci, 2007). Esta situación se complementó con el descontento en esos años por los incrementos desproporcionados de las tarifas, que no habían estado acompañado por la de ejecución de las obras comprometidas. Cáceres (2014) destaca como principales situaciones problemáticas:

- Sistemáticos incumplimientos del contrato respecto a la presión mínima que debería garantizar (10 mca).
- Que buscando garantizar esto, AASA recurrió a complementar con pozos de agua subterránea con valores de nitratos por sobre los valores permitidos por la normativa vigente (código alimentario argentino).
- Su alta tasa de rentabilidad promedio descarta obstáculos económicos para cumplir con los objetivos previstos.

Por su parte autores como Rocca (2008) señalan las ineficientes medidas tomadas por AASA, donde se generaban situaciones en que los usuarios de las zonas más pobres terminaban financiando a sectores socioeconómicos más favorecidos¹³. Siguiendo a Arza (2003:39), si bien en la gestión de AASA un mayor número de hogares pobres accedieron al servicio, la cobertura del primer decil de ingresos familiares per cápita (IPFC) aumentó un 15,8% mientras que el último, un 2,4%, evidenciando una clara perspectiva de mercado de la empresa, alejándose del paradigma de prestación "universal".

¹³ El Cargo de Infraestructura fue reemplazado en 1997 por el SU, el MA y el CIS: Servicio Universal, Medio Ambiente y el Cargo de incorporación al Servicio. Sin embargo, lejos de superar las dificultades planteadas las agravaron. Para más información ver Rocca (2008) El caso de Aguas Argentinas S.A. (2003-2006).

Con la llegada del gobierno entrante de Néstor Kirchner, se inauguró un fuerte proceso de re-estatización de las empresas concesionadas, con una mirada de fortalecimiento de lo público. Si bien el fenómeno de las re-estatizaciones no puede subsumirse a la situación argentina¹⁴, esta tendencia re-estatizadora se planteó como un nuevo modelo de lo público, alejándose tanto del modelo privado como del modelo público centralista previo. Si en el pasado las empresas de servicio se caracterizaron por su centralidad, el período de re-estatizaciones se caracterizará por la creación de una multiplicidad de organismos y actores relacionados en el armado de políticas y en la planificación, en diferentes escalas, del manejo del recurso.

Las negociaciones para revisar la continuidad o la rescisión de AASA se desarrollaron entre el 2002 y el 2006, con acusaciones cruzadas, amenazas de rupturas de contrato y la presentación del caso al Centro Internacional por Arreglo de Diferencias sobre Inversiones (CIADI). Finalmente, en 2006, se firmó el Decreto 303/2006 se rescinde el contrato de concesión, haciendo responsable a la empresa Aguas Argentinas y resaltando en sus considerandos que:

(...) a la luz de lo señalado, mientras que AASA concibe al agua potable exclusivamente desde una perspectiva de economía de mercado, el Estado pretende que, sin perjuicio de constituir un bien económico, sea valorado y gestionado como lo que es: un bien social y cultural, que en clave jurídica se traduce como Derecho Humano (Considerando del decreto 3003/2006).

Seguidamente, por decreto 304/2006, se creó la empresa Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima con 90% de participación estatal y 10% por parte del personal a través de un programa de participación accionaria.

En la actualidad, la situación de las prestadoras a lo largo del país son las siguientes:

¹⁴ De haber dos casos de empresas reestatizadas en el año 2000, para marzo de 2015 se contabilizaban 235 casos, incluyendo ciudades como París, Berlín y Budapest (Kishimoto et al, 2015).

Tabla 2. Reestatización y situación actual de prestadores 2015

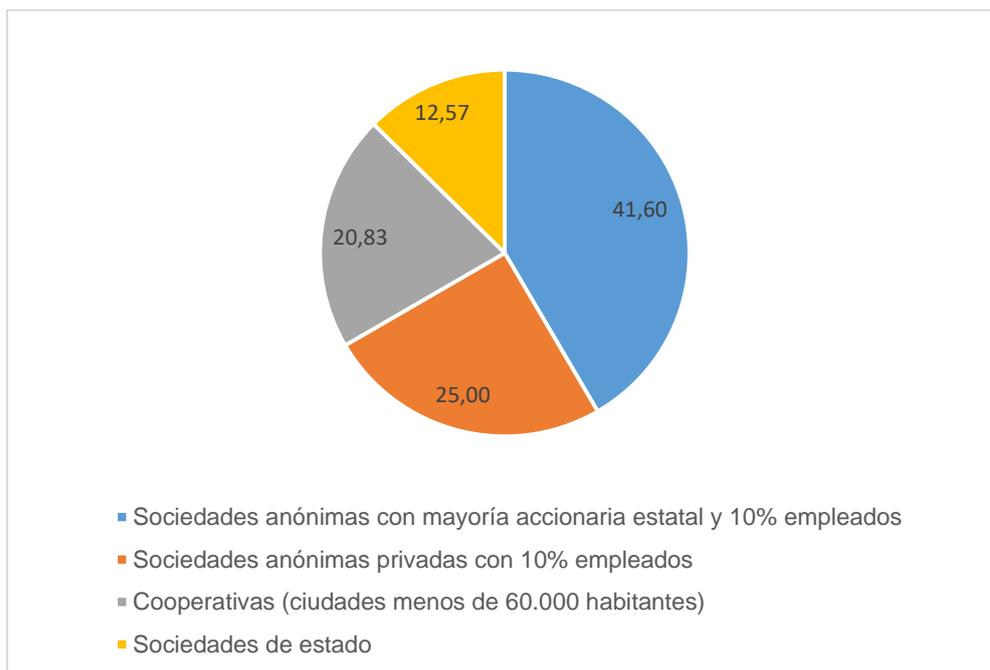
<i>Estatal</i>	<i>Privada</i>
AMBA (CABA y 17 partidos)	Cordoba*
Buenos Aires	Corrientes
Catamarca	Misiones
Chaco	Santiago del Estero
Formosa	Chubut**
Jujuy	
La Rioja	
Mendoza	
Río Negro	
Salta	
Santa Fé	
Tucumán	
Entre Ríos	
La Pampa	
Neuquen	
San Juan	
San Luis	
Santa Cruz	
Tierra del Fuego	

Fuente: Elaboración en base a Lentini y Garcia Larumbe (BID, 2015)

*Solamente los servicios de agua potable de la Ciudad de Córdoba, los servicios de cloacas y restantes de agua los operan los municipios y/o cooperativas

** predominantemente cooperativas

Gráfico 2. Prestatarias de SAS según forma jurídica



Fuente: Cáceres, 2014.

Como se muestra en el gráfico 2, el retorno del Estado en los procesos reestatizadores se manifestó en una variedad de arreglos institucionales, donde predominaron las sociedades anónimas con mayoría accionaria estatal y las sociedades de estado, y se mantuvieron un porcentaje en manos de cooperativas (generalmente pequeñas localidades) y un 25% en sociedades anónimas privadas.

II.3 Mar del Plata. Molinos de vientos, resistencia sindical y sociedad de estado.

II.3.1 Breve reseña

La singularidad de Mar del Plata no solo hace referencia a su “contrato hidrosocial” específico durante los procesos de provincialización y descentralización, sino que podemos identificar de acuerdo a Nuñez (2006), una “ilegalidad fundante” originada por un loteo aprobado por excepción, transgrediendo las normas, erigiéndose sobre tierras privadas y no fiscales, como establecía la ley (Nuñez, 2013) en el origen de la ciudad. Es la fundación la que la constituye como singular, con la aprobación por excepción en 1874 de un loteo privado

perteneciente a un solo propietario, transformando tierra rural en suelo urbano como bien de cambio.

Signado por similares escenarios, Mar del Plata también transitó un camino entre expansión del servicio bajo una perspectiva higienista y el predominio del modelo social del agua. Respecto a los servicios de agua y saneamiento, la historia difiere un poco del contexto nacional, si bien en un principio el crecimiento del radio servido acompañó procesos similares.

La trayectoria de las obras de salubridad en la ciudad inician (en lo discursivo) el 6 de febrero de 1907, cinco meses antes que Mar del Plata sea declarada Ciudad, cuando el Congreso Nacional sancionó la Ley 5055, estatuyendo en su Artículo 1º:

El Poder Ejecutivo, por intermedio de la Dirección General de las Obras de Salubridad de la Nación, hará practicar estudios y formular proyectos de las obras de salubridad de las ciudades de Tucumán, Corrientes, Avellaneda (Barracas al Sur), Bahía Blanca y Mar del Plata...

El antecedente más cercano a una instalación colectiva de agua fueron las instalaciones privadas del señor José Leoz, que en 1912, que contando con dos molinos y un motor a nafta proveía de agua a un hotel y a varios vecinos de la zona (OSN, revista 1937). Él área urbana fundacional de Mar del Plata se estableció sobre una zona rocosa, denominada La Loma, donde no había posibilidad de perforar (o mejor dicho, era excesivamente caro realizar perforaciones en piedra). Por ende, los vecinos decidieron agrupar sus molinos en el extremo sur de la reconocida Playa Bristol¹⁵ (imagen 1).

¹⁵ En 1910 se radica en la ciudad un técnico francés, León Fragnaud, especializado en la perforación de pozos acuíferos. En la zona del Torreón encontró una falla, una raja en la tierra, por lo que se instalaron allí 30 molinos que bombeaban agua a los chalets. El mecanismo era sencillo para la clase dominante: sólo bastaba pedir permiso al Ministro para instalar el molino. (Nuñez, 2006)

Imagen 1. *Mar del Plata, 1810. Molinos de viento.*



Fuente: Revista OSN

Estas obras de salubridad sancionadas en la ley 5055 no se realizarían hasta el 1913, a partir de un proyecto aprobado en el año 1909 y un convenio celebrado entre los ministros de Obras Públicas de la Nación y la Provincia, Ingenieros Ezequiel Ramos Mejía y Ángel Etcheverry, donde se construyen los dos primeros pozos semisurgentes, dos estaciones de bombeo de líquidos cloacales y una cámara séptica. Durante las siguientes décadas, la inversión en saneamiento es constante. Se habilitan nuevos pozos, se transforman las calderas para poder quemar petróleo, se electrifican instalaciones para ampliar las zonas de cobertura, sustituyendo las bombas hidráulicas. En los siguientes 25 años, la población de la creciente ciudad balnearia se quintuplicaría.

Para 1937, existían 18 pozos semisurgentes y una red de cañerías que abastecían a 6184 conexiones domiciliarias, brindando el servicio a aproximadamente 30 mil habitantes, cuando la población permanente estimada era de aproximadamente 46.000 habitantes¹⁶ y la relación

¹⁶ Revista OSN

de consumo entre la época veraniega ya llegaba a valores de 3 a 1, mientras que en otras ciudades se estimaba en 1,1 a 1.

Para enero de 1943 se inaugura la Torre Tanque¹⁷ (imagen 2) y la planificación y gestión de la infraestructura acompaña el rápido crecimiento de la ciudad. Entre 1947 y 1960, la población sigue creciendo y además de la migración interna campo-ciudad, se suma la inmigración de países limítrofes. En este período la ciudad recibe siete familias por día, y en los años siguientes la tasa de crecimiento de la población urbana del Partido duplica a la del país en su conjunto, pero su ritmo se desacelera, conjuntamente con el de la población total. El asentamiento de la población en la periferia de la ciudad se da a través de un procesos de expulsión y adoctrinamiento de las masas de trabajadores pobre, *construyéndola* (Nuñez, 2012).

Imagen 2. *Diseño de la emblemática Torre Tanque, Mar del Plata*



Fuente: Revista OSN.

¹⁷ Diseñada por el Arquitecto Cornelio Longe, la torre tanque expresa el estilo Tudor predominante en Inglaterra en el siglo XV. Está ubicada entre las calles Falucho y Mendoza, en plena loma de Stella Maris. Cuenta con una cisterna con capacidad de 13 millones de litros y un tanque elevado con una capacidad de 500.000 litros.

Este período coincide con el llamado “declive de OSN” en párrafos anteriores, e impacta más en Mar del Plata, con la tasa de crecimiento mencionada. Sin embargo, hasta aquí la ciudad se desenvuelve siguiendo los patrones dominantes del AMBA en cuanto a expansión de redes y modelos de gestión del agua. Es a partir del proceso de descentralización donde se suceden los hitos más singulares en la empresa de agua y saneamiento.

II.3.2 Años turbulentos. Entre la descentralización y la resistencia sindical

Como mencionamos anteriormente, el proceso de descentralización se institucionaliza en Argentina a partir de 1979, y la prestación de los SAS queda bajo la órbita y responsabilidad de las provincias para que cada una conforme su propio modelo de gestión.

En la provincia de Buenos Aires, comienza con la Ley provincial 9347/79, del 8 de junio, conocida como la “Ley de Municipalización de los servicios” que dispone la “municipalización de aquellas funciones y servicios actualmente a su cargo que por su índole son propios de la competencia comunal, mediante las transferencias que correspondan” (9347/79 art.1). Seguidamente se sanciona el Decreto N° 1410/79, el 28 de julio, con el objetivo de la municipalización de servicios locales no interjurisdiccionales de provisión de agua potable y de desagüe cloacal (estableciendo la prestación en 53 localidades).

La transferencia de los servicios de OSN a la provincia de Buenos Aires se da mediante el Decreto provincial N° 1365/80 del 8 de Agosto, que designa a DOSBA como encargada de la prestación del servicio en las localidades de Ayacucho, Azul, Bragado, Dolores, **Mar del Plata**, Adolfo Gonzáles Cháves, General Guido, Junín, Labardén, Maipú, Pergamino, San Nicolás, Tandil, Fair y Parravicini, hasta tanto se opere su municipalización en las condiciones de la Ley N° 9347. El 26 de Marzo de 1980 se celebra el acuerdo de transferencia entre OSN y el gobierno de la Provincia de Buenos Aires, encabezado por el general Saint Jean.

El acuerdo fue institucionalizado por el Decreto N° 1057/80 y la Ley 9518, pasando al ámbito provincial a partir del 1 de agosto de 1980. En el caso de la jurisdicción de General Pueyrredón, el municipio recibió la responsabilidad de la gestión de Obras Sanitarias a través

del Decreto N° 765, que estableció la municipalización de servicios de saneamiento de Mar del Plata, en los términos de Ley 9347. Los trabajadores de OSN respondieron inmediatamente con el retiro de su apoyo y el comienzo de una protesta por las condiciones desfavorables de tener que someterse al régimen provincial o municipal, perdiendo beneficios adquiridos (Geraci Fontana et al, 2013).

El Sindicato de Trabajadores de Obras Sanitarias (SiTOS) había manifestado su preocupación sobre la provincialización, planteando la incertidumbre que generaba la atomización de OSN propuesta por estas medidas, el destino del personal jerarquizado, la posible falta de capacitación de los nuevos interlocutores políticos y la categorización de los empleados actuales, que en DOSBA tenían niveles remunerativos más bajos y un distinto nivel escalafonario. A dos meses de haberse firmado el acuerdo, a falta de esclarecimiento en las condiciones en que iban a ser incorporados los empleados de OSN a DOSB, el sindicato anuncia medidas de fuerza y restricciones de actividades, que involucran a más de 5000 trabajadores de toda la provincia.

Según entrevistas de Nuñez (2007) al delegado gremial del SiTOS, la oposición al traspaso se fundamentaba en que eso era el inicio de un proceso cuyo objetivo final era la privatización del servicio.

El gobierno militar en ese momento tenía intereses de transferir los servicios a manos privadas. Yo tuve la posibilidad de haber estado en reuniones con el Ministro, (...) y dijo `Miren, hay un punto que estamos acá –dice – y esto tiene que llegar allá. Y a nosotros no nos importa – hizo así con la mano, desparramó todos los papeles – y esto va de acá a allá y punto. Es una decisión'. Una decisión política de que esto dura dos años en DOSBA y después se pasa a la esfera municipal, como camino previo a la privatización” Raúl Posadas en Núñez (2007:8).

Aduciendo problemas financieros de la provincia, un año más tarde de la provincialización, llega la propuesta de municipalización, el ofrecimiento al intendente de Mar del Plata, Luis

Fabrizio, de hacerse cargo de varias empresas provinciales, entre ellas el Hotel Provincial y Obras Sanitarias.

Nos preocupaba el problema de OS porque estaba faltando agua y estaban faltando servicios cloacales y estaba faltando resolver el problema del vuelco de la cloaca. Entonces, optamos...y dimos bien. Entonces, resolvemos el traspaso, me parece que el día 17 de agosto de 1982. Agosto del '82". Luis Fabrizio en Nuñez (2007:10).

A partir del 1° de Agosto de 1982, se transfiere la administración de Obras Sanitarias al Instituto Municipal de Desarrollo Urbano (IMDUR), con la Ordenanza 5307/82 que da marco a su funcionamiento. Este instituto, que constaba inicialmente con **35 funcionarios, incorpora alrededor de 360 obreros provenientes de OSN** (y pasados por DOSBA), son incorporados bajo la categoría de empleados municipales. Para Nuñez (2007) este proceso de municipalización es atravesado por la lucha sindical en la redefinición de los territorios.

Al incorporarse al ámbito municipal, los trabajadores comenzaron a reclamar por la recuperación de su salario devenido en las categorías municipales. Sin embargo, el municipio, por temor a que los restantes empleados se adhieran al reclamo y pretendan que el escalafón respetado en OSN se aplicara al municipio, rechazó el pedido realizado. Con estos conflictos, los trabajadores comenzaron jornadas de protestas, con jornadas sin horas extras y prestación "al mínimo" de sus funciones y comenzaron a sumar apoyo gremial, cristalizado en la reunión de la CGT en Mar del Plata para formar una delegación, la CGT-RA delegación Mar del Plata. En agosto del 83, con el apoyo de la CGT, se realizó un nuevo paro de actividades en reclamo de la recuperación salarial. A partir de las elecciones del año 83 y la vuelta a la democracia del país, asume la intendencia Ángel Roig con el desafío de gestionar una salida a este conflicto.

Estos años se desenvuelven entre luchas gremiales, internas entre la FENTOS y el SiTOS, externas contra el Ministerio de Trabajo y el IMDUR, también en un proceso de "normalización" de las instituciones (1982-1984). Asambleas extraordinarias, paro de actividades con

presencia en el lugar de trabajo, propuestas de volver a la órbita provincial o a la nacional, que tensan cada vez más la relación con el municipio, manifestando la disconformidad de los trabajadores con su situación.

En 1984, el SiTOS empieza a denunciar que la municipalidad está vaciando la empresa, desinvertiendo en saneamiento y operando como mero administrador de un mal servicio. El reclamo más fuerte que plantea el gremio es modificar el presupuesto municipal para cumplir con las expectativas de garantizar obras de saneamiento para varios barrios de la ciudad, por un lado, y por otro se plantea que el presupuesto es insuficiente para realizar el pago de la diferencia de salarios que aún no había sido resuelta, incumpliendo el convenio colectivo de trabajo aprobado en noviembre de 1983 (Nuñez, 2006).

A la vez, se da un proceso de negociación entre el gobierno provincial y el municipal, de reordenamiento burocrático y económico en torno a quien debería asumir la deuda acumulada con los trabajadores.

Finalmente, la salida negociada¹⁸ al conflicto es el planteo de una sociedad de estado apoyada por los cuatro bloques de concejales, sometida a la Ley 20705 y al control de la ley de obras públicas. La empresa tendría como único socio a la Municipalidad de General Pueyrredón.

El primer indicio sobre la creación de una sociedad de estado se evidencia en una carta enviada por el Ing. Hugo D'Angelo al ex-intendente Bronzini a comienzos de los 80', donde se hace referencia a un crédito del BIRF que solo había podido ser utilizado por Mendoza, porque en la provincia habían creado una sociedad de estado que marchaba bien y que estaba la posibilidad de que, si en Mar del Plata se creaba una, se puedan acceder a similares empréstitos.

¹⁸ La CGT critica la parcelación de la empresa nacional y la fractura que eso generaba, el Partido Comunista llama a la vuelta de Obras Sanitarias al ámbito Nacional, el SiTOS continúa por dos meses en estado de asamblea permanente. Ver Nuñez (2007).

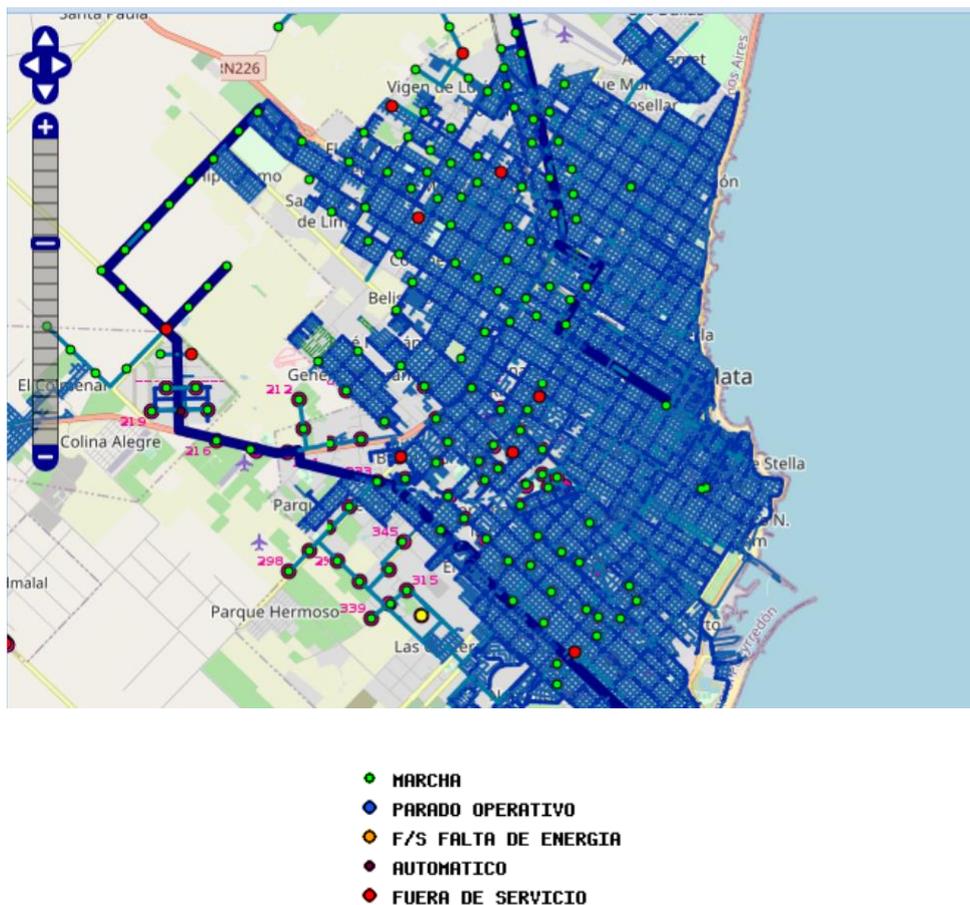
Con este escenario concluye una etapa y se abre una nueva institucionalidad en la ciudad, que se verá nuevamente desafiada en el proceso privatizador que se inicia en 1991. Sin embargo, el rol de los dirigentes sindicales en las categorías de conducción, la alianza entre el radicalismo local y el SiTOS, la presencia en la ciudad de un intendente vecinal (Partido Mandato Regional) -que tardíamente se vuelca al justicialismo-, y la conformación temprana de la nueva institución, Obras Sanitarias Sociedad de Estado (en adelante OSSE), son algunos elementos que terminan construyendo la oposición a la privatización, encabezada en el discurso radical “No queremos a OSSE en manos privadas” (Nuñez, 2007:34).

De este modo se originó en Mar del Plata parte del “contrato hidrosocial” que rige la ciudad, con algunas transformaciones en los últimos 25 años, pero manteniendo el carácter jurídico. En los párrafos siguientes se señalarán algunas posibilidades que brindó la estabilidad de la empresa en cuestiones vinculadas a la planificación del recurso hídrico.

II.3.3 Funcionamiento hídrico de la ciudad de mar del plata

Mar del Plata se abastece a través de cursos subterráneos de agua, en particular, del acuífero Pampeano. La explotación del acuífero, para la distribución y provisión de agua potable, se lleva a cabo mediante más de 280 pozos distribuidos en 4 grandes sistemas: Sistema Acueducto Norte, Sistema Acueducto Oeste, Sistema de Impulsión Directa (SID) y Sistema Acueducto Sur (SAS) (imagen 3).

Imagen 3. Pozos de extracción de agua en Mar del Plata.



Fuente: OSSE (2022).

Abastecerse a través de este medio tiene, según Cionchi et. al (2000) algunas ventajas: a) calidad adecuada para consumo sin necesidad de tratamientos previos. b) un menor costo respecto a los sistemas de captación de aguas superficiales y los procesos de captación y tratamiento que conllevan. c) es una reserva segura en caso de conflictos o desastres, con alto valor estratégico. d) su disponibilidad está menos afectada por las variaciones climáticas. e) la dimensión de los almacenamientos posibilitan predicciones para planificar la gestión del recurso. f) poseen una mayor protección natural frente a los procesos contaminantes accidentales o provocados, que permiten seguir disponiendo de agua potable. g) el medio subterráneo es un ambiente hostil y adverso para el desarrollo de microorganismos patógenos que solo sobreviven en niveles superficiales y asociados a pozos contaminados (Custodio en Cionchi et. al, 2000:3).

Sin embargo, la ineficiente gestión del recurso durante muchos años y la falta de una perspectiva integral son potenciales riesgos para la inutilización de los acuíferos, sea por los procesos de salinización, la sobreexplotación y estrés hídrico que, aunque no constituyen efectos negativos intrínsecos en sí, son consecuencias conocidas, previsibles y evitables asociadas a la naturaleza de los acuíferos y de la misma extracción (Custodio, 1997).

Se distinguen dos momentos diferenciables en la explotación del recurso hídrico en Mar del Plata: entre 1913 y 1993, y entre 1993 y la actualidad. Entre 1913 y 1993, mayormente bajo la dirección de OSN y en menor medida -desde el 84- por OSSE (sin contar los 2 años de provincialización y 2 municipalización entre 1980 y 1984, que por sus propias características y dinámicas mantuvieron una gran inercia en la administración del recurso). Este modelo se basó en la extracción intensiva del recurso (sobreexplotación) sin programas de monitoreo de la evolución de los acuíferos ni planificación previa. El paradigma de explotación predominante entre 1913 y 1993 generó una

profunda perturbación en el sistema acuífero, que puso en notable riesgos a amplios sectores del mismo, al promover el avance de la cuña salina, debido a un progresivo 'vaciado' del acuífero mediante el proceso que Custodio (1997) llamó "minería del agua" (Cionchi et. al, 2000:35).

La solución que encontraban los administradores del servicio, al salinizarse los pozos, era abandonar los pozos salinizados y reemplazarlos por nuevos que eran operadas bajo las mismas variables de funcionamiento, reproduciendo las mismas problemáticas.

Para 1993, se evidencia un cambio de paradigma, hacia la racionalidad en el uso del recurso, diametralmente opuesta al paradigma vigente en la primera etapa, con el objetivo esencial de propender a una extracción racional y sostenible de los recursos hídricos. Este cambio de enfoque y de "filosofía" en la extracción del recurso es coincidente con la dirección en que las Naciones Unidas convocaban a trabajar a los países. En 1992, la declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, instaba a establecer acuerdos internacionales para

proteger la integridad del sistema ambiental, “reconociendo la naturaleza integral e interdependiente de la Tierra, nuestro hogar” (ONU, 1992).

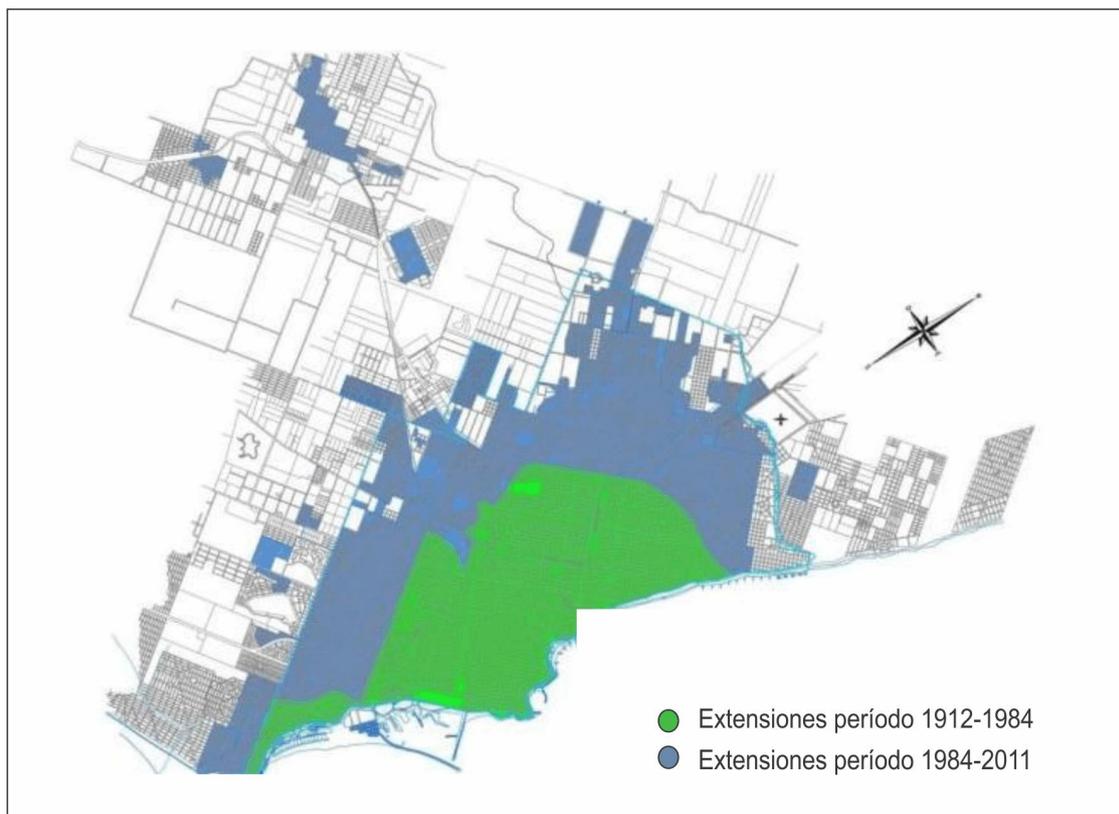
A partir de entonces, OSSE diseñó íntegramente un método contemplando el recurso hídrico como **finito**, considerando cantidades máximas a extraer, tasas de regeneración de los acuíferos a partir de las lluvias, etc. Respecto a los pozos de extracción se plantean las nociones de caudal crítico y la decisión de incrementar el distanciamiento entre las captaciones, evitando la profundización del cono de depresión¹⁹.

Hasta aquí entonces se pueden pensar en las formas que ha asumido el ciclo hidrosocial en la Ciudad, en tres modelos. Uno, centrado en la explotación intensiva del recurso, en el uso irrestricto y modelo social del agua, circunscripto a la zona céntrica de la ciudad y los alrededores. Una etapa de transición, en la década de los 80, signada por los conflictos sociales y políticos hasta una nueva institucionalidad, la Sociedad de Estado, donde se transformaron las relaciones sociales pero no los modelos de explotación y distribución del recurso. Y una tercera etapa, caracterizada por la planificación de la gestión del recurso hídrico bajo un paradigma de racionalización y uso sustentable del recurso.

Esta última etapa se caracterizó por la expansión del servicio tanto en cobertura de agua como de cloacas. A 38 de la creación de OSSE, la empresa es responsable del 60% de la expansión sobre el radio servido, mientras OSN en 71 años (incluidos los años de provincialización y municipalización) construyó el 40%. Similar porcentaje es el referido al saneamiento (imagen 4).

¹⁹ El cono de depresión es la expresión con la que se denomina a la forma que adopta el nivel piezométrico alrededor de una captación. Separar los pozos genera que los conos de depresión no se superpongan entre sí aumentando la influencia del cono de depresión.

Imagen 4. Ampliación del radio servido en OSN y OSSE



Fuente: Elaboración propia en base a OSSE (2016)

Si bien no es el objeto de este trabajo profundizar y problematizar la cuestión del saneamiento, se menciona que en Mar del Plata las aguas residuales proveniente del radio servido de OSSE son transportadas por 4 colectoras máximas hasta la Estación Depuradora de Aguas Residuales (EDAR), que mediante procesos de separación, filtrado, extracción de sólidos y grasas y separación de barros realiza un tratamiento primario. El líquido tratado es vertido al mar a través de un emisario submarino de 4.100 metros de longitud, que en sus últimos 450 metros posee una serie de difusores que aprovechan la capacidad auto-depuradora del mar para preservar la “calidad recreativa de las playas”.

La temprana estatización de la empresa con respecto al derrotero de las demás empresas de SAS a lo largo del país ha tenido resultados interesantes para la gestión del recurso. Por un lado, el cambio de paradigma a partir del año 1993, ha permitido diagnosticar y tomar

medidas para frenar el avance del frente salino sobre la ciudad, y en los últimos años hay evidencia de que esto ha sucedido (Mérida, 2002). Por otro lado, ha permitido planificar la ejecución de nuevos pozos (e infraestructura complementaria) con el objetivo de no sobreexplotar el acuífero y así permitir la regeneración y el cuidado de los mismos. Esta situación también ha tenido sus frutos en el alcance del radio servido. Si a comienzos de los 80' la tasa promedio de cobertura de agua era del 60% tanto en MdP, el AMBA, la Provincia de BSAS y Argentina, la gestión de OSSE superó con creces la media argentina, bonaerense y del AMBA para 2010, llegando casi al 93%²⁰ (tabla 3).

Tabla 3. *Radio servido por décadas 1980-2010*

	1980	1990	2000	2010
MGP	60.0%	62.0%	88.7%	92.5%
PBA	s/d	58.4%	71.1%	75.1%
AMBA	60.0%	70.0%	73.0%	76.0%
ARG	60.9%	68.3%	80.3%	83.4%

Fuente: Censos INDEC

A pesar de los esfuerzos y de los “buenos” indicadores respecto a la cobertura de redes de agua, dos grandes desafíos se presentan a la empresa: El abastecimiento de la zona sur de la ciudad, y los barrios populares.

Sobre el abastecimiento de agua a la zona sur de la ciudad, el principal problema es la presencia de valores de arsénico por encima de la normativa vigente²¹ en las perforaciones de prueba que se han hecho en la zona y, según técnicos de la empresa, la solución estaría dada por la llegada de un nuevo²² acueducto. Mientras tanto, los sectores medios afectados

²⁰ En la actualidad, según informa OSSE, el radio servido de agua es del 97%

²¹ El Código Alimentario Argentino permite hasta 0.01 mg/litro (hasta 0.05 mg/litro en algunas zonas). Para más información, ver Campings y Maggiore, 2016.

²² Desde el 2000 se comenzó a trabajar en el proyecto del acueducto Austral, que al día de hoy no muestra ningún avance.

resuelven con perforaciones individuales y compra de agua, y los sectores más vulnerables con perforaciones individuales y compra de agua embotellada. OSSE a su vez da una respuesta paliativa y provisoria con la presencia de tanques cisternas comunitarios que la empresa rellena periódicamente.

Según un informe de la empresa, los barrios que asiste por camión cisterna son 12, con 107 tanques en total: Monte Terrabusi, Santa Rosa del Mar, San Jacinto, Alfar, Acantilados, Quebradas de Peralta Ramos, Utopía, 2 de Abril, El Tejado, Nuevo Golf, Parque Hermoso, Camino San Francisco, Bosque Alegre, Predio de Disposición Final de Residuos. El costo anual para la empresa ronda los 31 millones de pesos.

La problemática del abastecimiento de agua en barrios populares implica un fenómeno que también debe ser analizado a partir de la situación nacional con sus particularidades locales. Para eso, nos adentraremos en el segundo capítulo en la situación de los barrios populares en términos de infraestructura y los desafíos que se presentan. Sin embargo, en los siguientes párrafos interesa mostrar el enfoque que han planteado los organismos internacionales respecto al acceso al agua.

II.4 Situación actual: entre la agenda 2030, el Plan Nacional del Agua y la integración de los barrios populares.

Observar los planteos de los organismos internacionales también son insumos para pensar el desafío de abastecimiento de SAS en barrios populares. En ese sentido, la referencia global en grandes lineamientos es la Organización de las Naciones Unidas, que a comienzos del 2000 planteó los llamados Objetivos del Milenio (ODM), con 8 objetivos distintos enfocados en el desarrollo humano. Si bien se evidenciaron algunos avances hasta 2015 en relación a promedios mundiales de pobreza y acceso a fuentes mejoradas de agua²³, la situación

²³ Las fuentes de agua “mejoradas” son aquellas que son potencialmente capaces de proporcionar agua segura por la naturaleza de su diseño y construcción. Estas incluyen agua corriente, pozos de agua o sondeo, pozos excavados protegidos, manantiales protegidos y captación de agua de lluvia (Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation, 2014).

empeoró en muchos otros indicadores. Por ejemplo, para los ODM el objetivo sobre acceso a saneamiento mejorado planteaban disminuir de 2481 millones de personas sin acceso a saneamiento mejorado a 1827 millones. Datos del 2015 del mismo organismo (ONU) calculan que son 4000 millones de personas los que carecen de saneamiento mejorado. Estos objetivos fueron reeditados a partir del 2015 incorporando nuevas perspectivas. Así, en septiembre de 2015, la ONU presentó el documento “Transformar nuestro mundo: Programa de Desarrollo Sostenible 2030”. En él se concentraron los 17 Objetivos considerados elementales para el “Desarrollo Sostenible”. Un plan de acción para que la humanidad (representada por los líderes de los 194 países miembros) “pueda erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible” (ONU, 2015). A diferencia de los Objetivos del Milenio (2000), se plantearon métodos y estrategias para alcanzar los objetivos y medirlos, seguimientos y propuestas de financiamiento.

De los 17 ODS, el n° 6²⁴, tiene por objeto “Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos”. Interesa en tanto directamente propone, entre otras metas, lograr para 2030 el acceso universal y equitativo al agua potable y al saneamiento, a un precio asequible para todos.

A pesar de las propuestas y marcos de acción, a 7 años de implementación, los resultados no son muy satisfactorios. El informe 2020 no contiene datos alentadores en tanto cumplimiento de las metas propuestas: la pandemia por Covid-19 hará que 71 millones de personas vuelvan a caer en la pobreza extrema, consiguiendo el primer aumento en pobreza desde 1998; la mitad de la población económicamente activa atravesará serias dificultades, y los más de mil millones de habitantes de los barrios marginales estarán en una situación de riesgo a causa de los efectos del Covid-19. Dado el aumento de la pobreza extrema, la niñez de los barrios pobres corre más riesgo de verse involucrados en trabajo infantil, matrimonio

²⁴ De los 17 ODS, la mayoría se vincula con la situación de los barrios populares. Destaco el del Agua y Saneamiento para ejemplificar.

infantil y tráfico infantil. Los progresos logrados a nivel mundial acerca de la reducción del trabajo infantil retrocederán 20 años (ONU, 2020).

El informe subraya también que el cambio climático continúa produciéndose a una velocidad *mucho mayor de lo prevista*. Al mismo tiempo, “la acidificación de los océanos se acelera, la degradación del suelo continúa, hay especies masivas en riesgo de extinción y siguen predominando los patrones insostenibles de consumo y producción” (informe sobre los progresos en el cumplimiento de los ODS, 2020: párr.6).

En Argentina, en línea con las propuestas de la agenda 2030, en Mayo del 2016 se presentó en público el Plan Nacional del Agua (PNA), una propuesta para el desarrollo de las redes de infraestructura en nuestro país que se organiza alrededor de 4 ejes principales y cuyo objetivo central fue “sentar las bases para el desarrollo del sector con el objetivo de alcanzar, para el 2019, niveles de cobertura de 100% de agua potable y 75% en cloacas en las áreas urbanas del país”. Sin embargo, al no ser alcanzada esta meta, para el 2018 se estipuló “alcanzar en el año 2023 el 100% de acceso a agua por red pública (agua corriente) con las correspondientes obras iniciadas en el 2019 y finalizadas el 2022” (Bereciartua, 2018).

Más actualmente, estos objetivos incumplidos fueron reelaborados en el “Informe de coyuntura sobre Acceso e igualdad al agua y al saneamiento” (Ministerio de Obras Públicas, 2021), con nuevas metas para cubrir el 30% de los barrios populares y el 94% para el resto urbano (excluyendo barrios populares). Por primera vez se separa el análisis para focalizar el déficit de los barrios populares.

Con esos objetivos sin información sobre sus avances, en la última conferencia de “Agua y Ciudad: desafíos en torno a la gestión del agua en ciudades de Argentina” (2023), un funcionario de la Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento planteó los nuevos objetivos al 2030: se asume que no se van a cumplir los ODS, se propone 98% para el radio urbano y el 65,4% para los barrios populares.

II.5 Conclusiones parciales

En este capítulo se buscó ubicar la historia del saneamiento local en el contexto nacional, vincular lo político y económico con la expansión de redes y hacer énfasis en la redefinición del contrato hidrosocial en el país y la ciudad. Para lograr esto, se propuso una trayectoria que logre exponer el contexto nacional a la vez que permita analizar la singularidad local, ya que ni exponer los fundamentos de la *década de hegemonía neoliberal* lograría explicar en *grano fino* las disputas en torno a la privatización de una empresa pública puntual, ni la consolidación de alianzas gremiales/patronales/políticas en torno a la creación de una sociedad de estado particular explica el modelo de participación público/privado como resultado de la crisis de esa década. La recopilación de esta trayectoria puso en el centro de la escena a la empresa estatal OSSE y su trayectoria respecto a las otras entidades (AySA, ABSA, entre otras).

Se analizaron los contextos internacionales que subrayan la intención política internacional de un abastecimiento de agua segura para el 100% de la población y que, sintetizados en un sinnúmero de declaraciones internacionales y pactos (OM, 2000; ODS, 2015), no han visto realizados sus objetivos respecto a mejorar las condiciones de vida en poblaciones pobres. El mismo camino han seguido los planes nacionales de desarrollo de grandes obras para satisfacer los porcentajes previstos, como el Plan Nacional del Agua.

El modelo social del agua, de canilla libre y gestión centralizada, entró en crisis a mediados de los 70 y dos décadas turbulentas de crisis de provincialización, municipalización (y atomización), privatización, terminaron en una aparente nueva institucionalidad que ya lleva alrededor de dos décadas de funcionamiento en el país y cuatro en Mar del Plata, con la recuperación por parte del Estado de una gran cantidad de empresas prestatarias del servicio, transformando el modelo de gestión centralista en una nueva institucionalidad con características más descentralizadas y actores institucionales diversos (gráfico 2).

Los problemas de la autourbanización se mantuvieron en los márgenes de la agenda urbana, más cerca de las políticas sociales que de la política productiva o de planificación urbana. Explicar la complejidad de los mismos y su situación respecto a la infraestructura básica resulta un emergente para poder comprender la dimensión de la problemática.

CAPÍTULO III

Barrios populares y urbanización: contexto histórico y situación.

III.1 Introducción

De la caracterización realizada en el capítulo anterior se desprende cómo, a partir de finales de la década del 40' y comienzos del 50', se rompe la relación entre crecimiento de la mancha urbana y producción y cobertura de los servicios en redes, "contribuyendo a una diferenciación socio espacial acentuada por los diferentes grados de equidad en el acceso al servicio" (Azpiazu, Catenazzi y Forcinito, 2006:120). Comienzan décadas donde la inversión estatal no alcanza a cubrir el creciente déficit de servicios, y en 3 décadas el AMBA pasa de tener un 94% de cobertura de redes de agua a finales de la década del 40' a un 55% a mediados de los 70' (Brunstein, 1988).

Esta situación se explica para gran parte de Latinoamérica por la crisis del "Estado de bienestar" y las transformaciones en el modelo de acumulación. El predominio de las relaciones capitalistas y de la propiedad privada individual de suelo generan que, para acceder a los bienes urbanos, haya que pagarlos, y la urbanización fue un bien más de esa lógica (Castells, 1974).

Los sucesivos gobiernos de facto que golpearon la región, la subordinación a economías centrales con transferencias de excedentes, la acelerada urbanización y la expulsión de población rural hacia las ciudades agravaron las condiciones de insolvencia en gran parte de la población. En Argentina, estos fenómenos tuvieron como resultado un fuerte crecimiento de los "bolsones de pobreza", "villas miserias" y "asentamientos", más actualmente denominados "barrios populares"²⁵.

²⁵ Aunque el fenómeno de las villas y asentamientos en general se asocian a la década del 40, Cravino (2008) y Di Virgilio (2015) consideran que existen estudios suficientes para comprender que el fenómeno comienza en los años 30'.

Ante los déficits de producción de infraestructura por parte del Estado, la producción popular del hábitat fue la respuesta de los sectores empobrecidos para producir ciudad, predominantemente por fuera de mecanismos formales y mercantiles, a través de estrategias colectivas o individuales de acceso al suelo, a vivienda y a infraestructura.

Mientras que en el final del capítulo 2 se presenta una síntesis de los lineamientos actuales, tanto internacionales (ODS/ONU) como nacionales (PNA y PNAyS) respecto a los déficits de infraestructura y se enuncian las metas que se proponen para llegar a una cobertura del 100% en agua y saneamiento, interesa a lo largo de este capítulo, de carácter analítico descriptivo, dar cuenta de dos fenómenos: 1) el crecimiento de los BP y la proyección para los próximos años y 2) las respuestas populares ante la falta de infraestructura y su caracterización.

Para el primer punto, se utilizan fuentes secundarias de relevamientos de barrios populares. Para el segundo, se combinan fuentes secundarias del ReNaBaP, el informe Argentina Urbana (2018), datos censales (2001 y 2010) e informes de organizaciones de la sociedad civil, con argumentos cualitativos obtenidos de:

En el marco de trabajos de investigación: entrevistas informales a vecinas y vecinos de BP. En el marco del trabajo en el grupo de investigación Ciencia y Tecnología Para el Habitar Popular (CyTHaP): experiencias de generación de infraestructura y desarrollos productivos en BP (Cacopardo 2013, Cacopardo et al, 2021; Ispizua y Asis, 2022, Ispizua et al, 2021).

En el marco de experiencias profesionales: asistencia técnica para generación de infraestructura en villas y asentamientos.

Las preguntas que interesan responder son: ¿Qué desafíos presenta hoy la incorporación de infraestructura en BP? ¿En términos cuantitativos, que tendencia de crecimiento hay?

Los objetivos del capítulo son:

1. Estimar la dimensión de la problemática de la infraestructura en BP.

2. Caracterizar los barrios populares en Argentina y el acceso a infraestructura, y compararlos con la media del país.
3. Identificar las estrategias de acceso al agua en BP.

La estructura argumentativa se plantea de la siguiente forma: III.2 Barrios populares: caracterizaciones, relevamientos y proyecciones y III.3 Infraestructura de servicios: desigualdades en el acceso.

III.2 Barrios populares. Caracterizaciones, relevamientos y proyecciones

Los trabajos de Pirez (2018; 2019) que enfatizan el rol de la UP en América Latina, parten de una caracterización estructural de los servicios urbanos y las especificidades de nuestros capitalismo dependientes y subordinados, y señalan que este tipo de práctica constituye alrededor del 50% de nuestras ciudades.

Una condición particular de los mismos, además de su condición estructural, es su *emergencia histórica*, que los oculta (o disimula) de los datos censales, en tanto su tasa de crecimiento y expansión carece de sentido medirla entre lustros, sino que por su velocidad de formación y expansión, así como de características en común entre los mismos, demanda ser explicados mediante otro tipo de abordaje²⁶.

A través del mercado informal de tierras, de tomas planificadas o espontáneas, de ocupaciones pacíficas y silenciosas y otras no tanto, los sectores populares dan el primer paso hacia la consolidación de una enorme desigualdad en el acceso a vivienda y servicios. Con el comienzo del asentamiento, se inicia la *urbanización inversa*, donde primero se habita el suelo y la llegada de los soportes materiales se da en una trayectoria para nada lineal. La producción

²⁶ Los indicadores de crecimiento resultan mucho más altos que el crecimiento vegetativo de las ciudades. En Mar del Plata, algunos barrios populares en tan solo dos años aumentaron aproximadamente un tercio su población, mientras la variación interanual de las ciudades intermedias en Argentina es menor al 1%. Ver Ispizua et al(2021)

de viviendas se suma al gran déficit habitacional del país, donde faltan 1.254.219 viviendas en el ámbito urbano y, de las existentes, 1.822.729 son deficientes (Argentina Urbana, 2018).

La escasa disponibilidad de suelo urbano o urbanizable consolida otra desigualdad: la desigualdad ambiental, que se produce con el asentamiento de la población pobre en zonas asociadas con riesgos ambientales, generando condiciones de vida insalubres y efectos nocivos sobre la salud (Stillwaggon, 1998; UN, 2003; Davis, 2006). En los márgenes altamente contaminados de ríos y cuencas, en las periferias industriales, en las cercanías a predios de disposición final de residuos, en terrenos con riesgo hídrico o zonas que funcionan como aliviaderos naturales del rebalse de arroyos y ríos. Estas desigualdades no solo se solapan, sino que potencian el riesgo al que están expuestos los sectores populares.

Para comprender y abordar la dimensión de la problemática, es necesaria la elaboración de diagnósticos y caracterizaciones. Como primer antecedente, se destaca un registro llevado adelante por la empresa Aguas Argentinas S.A. que caracterizó a mediados de los 90' las villas y asentamientos del AMBA, con el objetivo de obtener información para atender la demanda de saneamiento de los sectores de bajos recursos. El resultado fue la caracterización de "barrios carenciados" según tres tipos distintos: *Barrio de emergencia*, cuando las calles no estaban abiertas aun, *barrio precario* cuando estaban abiertas pero no había servicios y las construcciones eran precarias, y *barrio armado* a los bloques de viviendas construidas por el Estado (Brailowsky, 2003).

En la última década fueron varios los procesos impulsados desde la sociedad civil y desde el Estado para comprender la dimensión de los asentamientos informales. La fundación TECHO, por ejemplo, desde el 2009 realiza los "Relevamientos de Asentamientos Informales" (RAI) en diferentes ciudades (2009 y 2011) y en todo el país (2013 y 2016). El Estado, por su parte, también ha realizado relevamientos provinciales (Ley 14.449, Bs. As) y Nacionales (ReNaBaP: 2018, 2021).

Estos relevamientos han elaborado categorías de análisis para definir al fenómeno estudiado. Las caracterizaciones más comunes han sido “Villas”, “Asentamientos” (precarios/informales) y “Barrios Populares” las cuales se utilizarán indistintamente en este trabajo. Se describirán brevemente las caracterizaciones de los siguientes relevamientos:

- Fundación Techo: Relevamiento de Asentamientos Informales. Año 2013 y 2016.
- Ministerio de Infraestructura y servicios públicos de la Provincia de Buenos Aires: Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVAP). Año 2014-2015.
- Registro Nacional de Barrios Populares: Relevamiento Nacional de Barrios Populares. Año 2018 y actualización 2021

Para TECHO (2013, 2016) La definición operativa de asentamiento fue:

Conjunto de un mínimo de ocho familias, en donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad, ni acceso regular a, por lo menos, dos de los servicios básicos (red de agua corriente, energía eléctrica con medidor domiciliario y/o sistema de eliminación de excretas a través de la red cloaca formal) (Informe Techo, 2013).

Para el RPPVAP, la tipología de los barrios a incorporar en el Registro surge del artículo 27 de la Ley Provincial de Acceso justo al Hábitat N° 14.449, con las siguientes categorías:

Villas: Urbanizaciones o auto-urbanizaciones informales producto de ocupaciones de tierra urbana vacante para asentar a las familias provisoriamente, cuyas características son tramas irregulares, viviendas construidas con materiales precarios, alta densidad poblacional, escaso o nulo espacio verde e infraestructura autoprovista.

Asentamientos Precarios: Barrios informales (en términos dominiales) con trazados urbanos que tienden a ser regulares y planificados, y que generalmente cumplen algunas de las siguientes características: son decididos y organizados colectivamente,

los ocupantes buscan legitimarse como propietarios, las viviendas tienen algún grado de firmeza y su ubicación puede encontrarse en tierras degradadas.

El registro más reciente es el Registro Nacional de Barrios Populares (en adelante ReNaBaP), que reúne información sobre los más de 5.687 Barrios Populares que hay en nuestro país y sus habitantes. El Registro reúne toda la información que se obtuvo a través del relevamiento, que se realizó por primera vez entre 2017 y 2018 y tuvo una actualización en 2021, en un trabajo conjunto del Gobierno Nacional y organizaciones sociales. A partir del 2019 ha sido una herramienta central en la elaboración e implementación de políticas públicas, dada la especificidad y sistematización de los datos obtenidos²⁷. Para el ReNaBaP, los barrios populares son:

Barrios vulnerables en los que viven al menos 8 familias agrupadas o contiguas, donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo ni acceso regular a dos, o más, de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal).

La definición idéntica de “asentamiento” y de “barrio popular” con los relevamientos de TECHO tiene que ver con que el ReNaBaP toma como antecedentes los Relevamientos de Asentamientos Informales (RAI) realizados por TECHO y presentados en, 2009, 2011, 2013 y 2016, que comprendió la caracterización, georeferenciación y localización de los asentamientos informales de la Provincia de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Provincia de Córdoba, el Gran Rosario, el Alto Valle de Río Negro y Neuquén, el departamento Capital de la Provincia de Misiones, y parte de la Provincia de Salta. (Informe TECHO, 2022).

Sobre esta base metodológica común se propone realizar una primera aproximación al objetivo de este capítulo: estimar la dimensión del problema para los años venideros. Interesa

²⁷ Considerándola los referentes de las organizaciones sociales y responsables del Poder Ejecutivo como una gran herramienta para la integración socio-urbana, no está exenta de cuestionamientos sobre las metodologías empleadas. Ver Blanco Pepi, Ispizua & Mitidieri (2019) y Nuñez (2020)

indagar en qué medida los datos actuales permiten elaborar proyecciones sobre la conformación de los barrios populares en un mediano plazo.

Para estimar, se propone utilizar modelos matemáticos de regresión lineal, según los registros disponibles y sus datos. El objetivo no es hacer una predicción exhaustiva de los barrios populares en 2030, sino analizar la tendencia de crecimiento de los BP con herramientas matemáticas básicas, y para eso se considera existe información suficiente. Se proponen dos métodos: el primero, a través de la comparación entre los 4 relevamientos nacionales y el segundo, tomando exclusivamente los datos del ReNaBaP.

III.2.1 Primera estimación

Los registros de TECHO en 2013 y 2016, y del ReNaBaP en 2018 y 2021, son registros a nivel nacional y sus caracterizaciones de villas/asentamientos y barrio popular son comparables. TECHO (2022) advierte que pueden surgir inconsistencias en la comparación entre los distintos relevamientos porque “*se usaron distintas metodologías entre la ampliación y la actualización del Registro*” (p.15). Fundamentalmente la actualización del ReNaBaP incorpora las localidades de entre 2000 y 10000 habitantes (495 localidades), que no habían sido incluidas en los relevamientos anteriores.

Los datos de los relevamientos son:

Tabla 4. *Relevamiento de Barrios Populares.*

Relevamiento	Año	Barrios populares
Techo	2013	1682
Techo	2016	3924
ReNaBaP	2018	4416
ReNaBaP	2021	5687

Fuente: Elaboración propia

Para hacer comparables las estadísticas, se plantea un factor de corrección en función del porcentaje representado por esas nuevas localidades:

$$5687 - 495 = 5192$$

$$495 / 5192 * 100 = 9.534\%$$

$$\text{Factor de corrección} = 1.09534$$

Tabla 5. Relevamientos de barrios populares con factor de corrección.

Relevamiento	Año	Barrios populares	Corrección
Techo	2013	1682	1842
Techo	2016	3924	4298
ReNaBaP	2018	4416	4837
ReNaBaP	2021	5687	5687

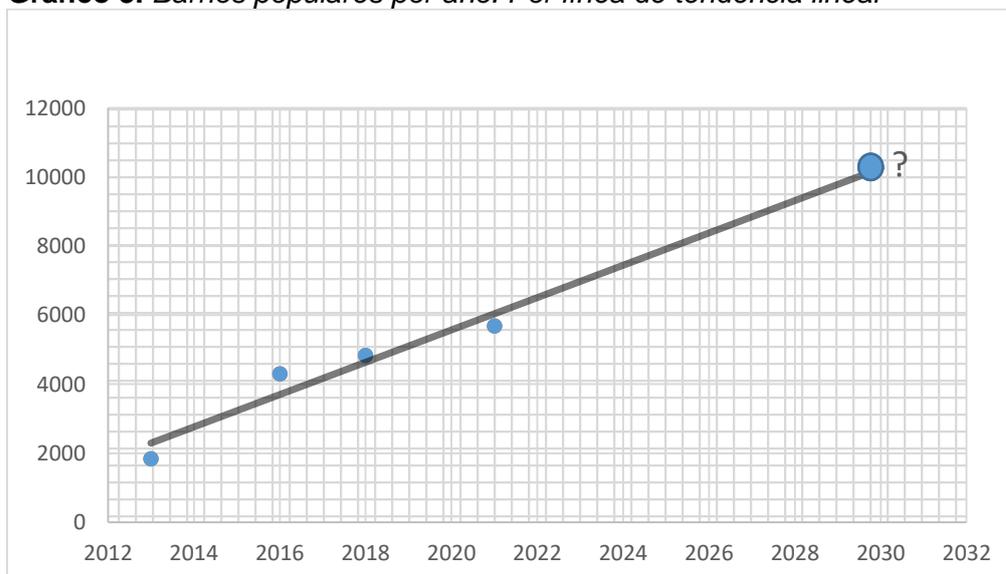
Fuente: Elaboración propia

De las líneas de tendencias para hacer la proyección, la que mejor se ajusta (índice R^2) es la función lineal, con un 91% de confianza:

$$\text{Función lineal: } y = 468.21x - 940205$$

$$\text{Índice de correlación } R^2 = 0.9109$$

Gráfico 3. Barrios populares por año. Por línea de tendencia lineal



Fuente: Elaboración propia

Con esa función, se obtienen los siguientes datos:

Tabla 6. *Relevamientos de barrios populares con proyección 2030*

Relevamiento	Año	Barrios populares
Techo	2013	1842
Techo	2016	4298
ReNaBaP	2018	4837
ReNaBaP	2021	5687
<i>proyección lineal</i>	<i>2030</i>	<i>10261</i>

Fuente: Elaboración propia

Esta proyección indica que para el año 2030 la cantidad de BP serían 10261, generándose 4574 barrios más en el transcurso de la próxima década. Si bien puede parecer una proyección un tanto distópica, ya que cerca del 45% de los barrios se crearían en los próximos 9 años, del mismo análisis del ReNaBaP se desprende que el 51% de los 5687 BP existentes para 2018 tuvieron origen a partir del 2000.

Sin embargo, se reconoce como desventajoso que las metodologías de cada relevamiento no estén explicitadas en cada uno. En trabajos anteriores realizados (Blanco Pepi et al, 2019) se da cuenta de que a pesar de compartir criterios idénticos, en la implementación de estos relevamientos se han observado discrepancias, adjudicadas a una “mala implementación” por parte de las organizaciones.

III.2.2 Segunda estimación

Otra forma posible de estimar sin necesidad de utilizar factores de corrección o considerar defectos de implementación como los mencionados anteriormente, es tomar únicamente los datos del último registro (la actualización 2021) que brinda información sobre la década de creación de cada BP. Los resultados según década son los siguientes:

Tabla 7. Barrios populares según década de creación.

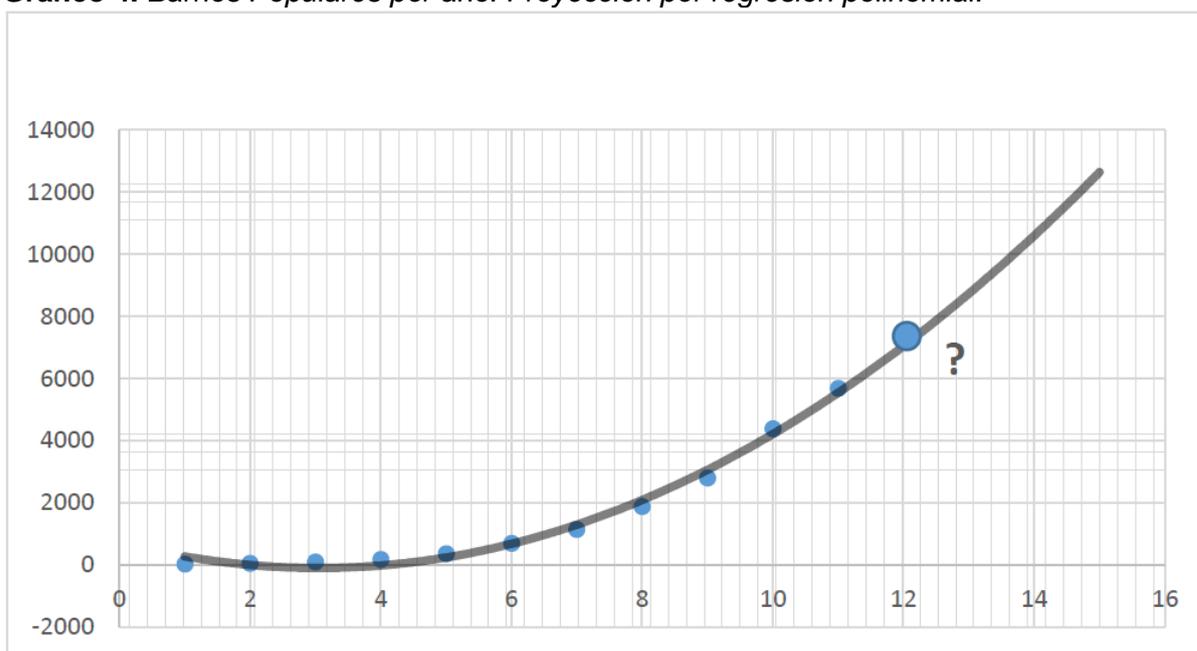
Barrios populares	Acumulado	Década de creación
16	16	1910
28	44	1920
51	95	1930
80	175	1940
174	349	1950
337	686	1960
449	1135	1970
741	1876	1980
920	2796	1990
1588	4384	2000
1291	5675	2010

Fuente: Elaboración propia en base al ReNaBaP

De las líneas de tendencia posibles, la regresión polinomial de 2do orden se adapta al gráfico con una precisión del 99,09%, dando la siguiente ecuación y gráfico:

$$y = 89.184x^2 - 543.43x + 724.55$$

$$R^2 = 0.9909$$

Gráfico 4. Barrios Populares por año. Proyección por regresión polinomial.

Fuente: Elaboración propia en base al ReNaBaP.

La tabla de proyección quedaría conformada de la siguiente forma:

Tabla 8. *Barrios populares según década de creación.*

Década	Período	Cantidad	Estimación
1910-1920	1	16	270
1920-1930	2	44	-6
1930-1940	3	95	-103
1940-1950	4	175	-22
1950-1960	5	349	237
1960-1970	6	686	675
1970-1980	7	1135	1291
1980-1990	8	1876	2085
1990-2000	9	2796	3058
2000-2010	10	4384	4209
2010-2020	11	5675	5538
2020-2030	12	s/d	7046
2030-2040	13	s/d	8732
2040-2050	14	s/d	10597
2050-2060	15	s/d	12640

Fuente: Elaboración propia en base al ReNaBaP

Esta última proyección plantea un aumento en la próxima década de 1359 BP, inferior a la primera aproximación pero con un factor de precisión mayor.

III.2.3 Resultados de las estimaciones

De las dos estimaciones que se realizaron, en la primera se llega a un valor para el 2030 de 10261 barrios populares por modelo matemático de regresión lineal, con algunas contraindicaciones y salvedades. La segunda, con un modelo polinomial de segundo orden, arroja una proyección de 7046 barrios populares para el mismo período de tiempo. En ninguno de los dos casos la proyección estima disminuciones o estancamientos.

En el informe “Miradas y análisis del Registro Nacional de Barrios Populares: Actualización 2022”, además del incremento en la cantidad de BP respecto al relevamiento de 2018, se sostiene que “la gravedad se encuentra en el crecimiento de la superficie de los barrios

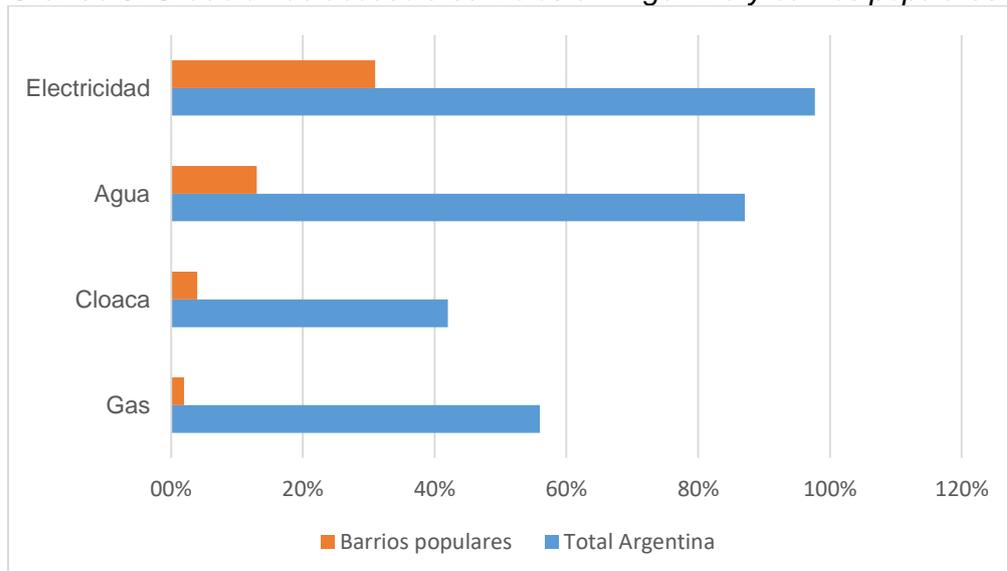
populares, lo cual indica que las personas siguen accediendo de forma deficiente al suelo y la vivienda y vamos por detrás del problema” (p.16).

La proyección del aumento en los BP no aparece tampoco como un dato aislado. Las proyecciones sobre la desigualdad mundial (Piketty, 2013), sobre todo en países subordinados a centralidades occidentales y con inestabilidad política crónica también son crecientes. En los países emergentes y ricos, la riqueza se ha concentrado de manera significativa en los últimos 50 años, pasando el 1% de la población más rica, de concentrar entre el 20-30% de la riqueza, a cerca del 40% en 2015 (Alvaredo et al, 2017). También coincide en esto la “Agenda 2030” (ONU) que, tras los escasos resultados obtenidos en los últimos años, plantea como desafío urgente para el desarrollo sostenible la reducción de las “enormes disparidades de oportunidades, riqueza y poder” y en sus informes concluye que la problemática, no obstante el llamado a articular esfuerzos para erradicar la pobreza, no ha hecho más que aumentar (UN, 2020).

III.3 Infraestructura de servicios en Barrios Populares: desigualdades en el acceso

Evidenciada la tendencia creciente de la problemática de los asentamientos, aparece necesario revisar en qué medida la falta de infraestructura afecta a los BP y su relación con la infraestructura nacional, intentando dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Cómo incide la falta de infraestructura en los BP en las estadísticas globales? Y, particularmente sobre redes de agua, ¿Que nos dicen esos indicadores?

Los bajísimos niveles de cobertura de las redes oficiales en BP apenas superan el 30% en electricidad, el 13.7% en agua, menos del 5% en cloaca y menos del 2% gas. Esto contrasta con la situación del resto del país, donde el 97,7% de los hogares tiene conexión a la red eléctrica, 42% a la red de cloaca, 87,1% a la red de agua y 56% a la red de gas.

Gráfico 5. Situación de acceso a servicios en Argentina y barrios populares

Fuente: Elaboración propia en base a datos censales (2010) y al informe Argentina urbana (2018).

Si bien el eje central del trabajo es sobre las redes de agua, a partir de los datos del ReNaBaP se realizarán caracterizaciones sobre el acceso al agua, cloaca, electricidad y red de gas, para pensar características comunes y diferencias de cada uno. Los resultados se presentan en gráficos y tablas con tipo de acceso, cantidad de barrios, cantidad de familias y porcentaje de los barrios que acceden de esa forma.

III.3.1 Acceso y conexión a redes de agua.

Los modos de acceso a redes de agua (tabla 9) se pueden sintetizar en modos centralizados, descentralizados e híbridos.

Los centralizados se dividen en 2 posibilidades: Conexión formal a la red de agua (que implica acceder a la red de modo seguro, mediante un servicio operado y mantenido por la prestadora. Se identifican 3 categorías: con factura, sin factura y tarifa compartida) y conexión irregular (implica el “enganche a la red” y el tendido de cañerías hasta el/los domicilios). Esta última medida se caracteriza por ser colectiva, ya que el tendido de primer vecino de la red

irregular de agua, al fluir a presión, abastece el tendido del otro, generando ramificaciones que dotan de servicio a grandes sectores.

Como descentralizados, se identifican bombas de agua domiciliarias (individuales y colectivas), recolección de agua de lluvia y tomas de agua de vertientes cercanas (arroyos, ríos o canales).

Por último, los modos híbridos: canillas comunitarias dentro del barrio, abastecimiento de tanques comunitarios por camión cisterna y el acarreo de baldes o recipientes desde fuera del barrio.

Tabla 9. Cantidad de barrios y familias según la fuente de abastecimiento de agua

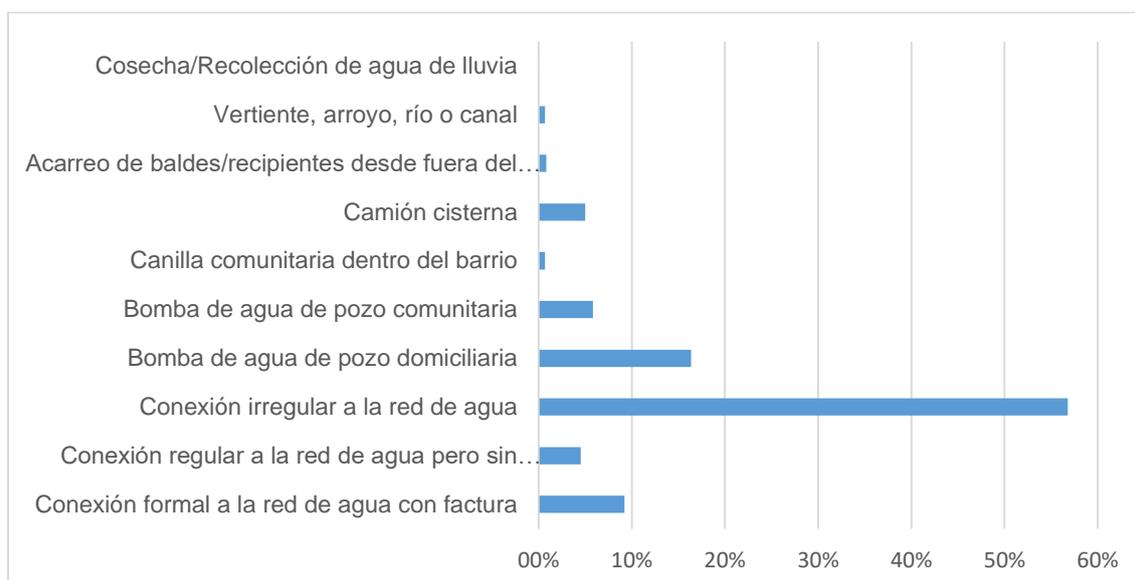
Formas de abastecimiento. Agua corriente	Barrios	Familias	%
<i>Conexión formal a la red de agua con factura</i>	524	152682	9.2%
Conexión regular a la red de agua pero sin factura	257	37628	4.5%
Conexión irregular a la red de agua	3229	647226	56.8%
Bomba de agua de pozo domiciliaria	930	227143	16.4%
Bomba de agua de pozo comunitaria	333	54203	5.9%
Canilla comunitaria dentro del barrio	40	4287	0.7%
Camión cisterna	284	38146	5.0%
Acarreo de baldes/recipientes desde fuera del barrio	48	4547	0.8%
Vertiente, arroyo, río o canal	40	2676	0.7%
Cosecha/Recolección de agua de lluvia	2	193	0.0%
Total	5687		

Fuente: Elaboración propia en base a ReNaBaP (2022)

Se observa que el 70.5% de los BP accede al agua a través de la red existente (regular e irregular) con conexiones individuales, y el 29.5% a través de formas descentralizadas de las redes (perforaciones, cuerpos de agua, camiones cisternas). La diferencia más significativa

está entre quienes acceden a la red formal con conexiones formales (13.7%) y los que acceden a la red irregular por redes “informales” conectadas a la red formal (56.8%).

Gráfico 6. Situación conexión red de agua en barrios populares.



Fuente: Elaboración propia en base ReNaBaP (2022)

Para comprender la mayor respuesta popular, el tendido y conexión de redes informales, se plantean algunas caracterizaciones sobre sus aspectos materiales y técnicos, en relación a las redes “formales”.

- I. La red formal de agua está integrada por una serie de elementos que la caracterizan: caños de Policloruro de vinilo (PVC) clase 6 a 10, o cañerías de Polietileno de Alta Densidad (PEAD), con diámetros mayores a 50 mm (en general, 63,75, 90 y 110 mm).
- II. Las conexiones son de PEAD de 13mm.
- III. Los proyectos de redes son elaborados por áreas técnicas de los entes públicos, y se ejecutan con dirección de obra profesional y mano de obra semi-especializada (vinculada a la albañilería y plomería).

- IV. Las profundidades de asentamiento de la cañería oscilan entre los 0.80 y 1.20 metros.
- V. Se realizan pruebas de funcionamiento para verificar que no existan pérdidas (se inyecta agua a presión en las cañerías a una presión de 1.5 veces la clase de la cañería, y se mantiene por 30 minutos)

De los 5687 BP, **solo el 13.7% accede a la red de esa forma.** Las conexiones (y redes) irregulares, por su parte:

- I. En general se materializan con materiales que por razones económicas conviene a los habitantes, más que por sus prestaciones técnicas. El polietileno de baja densidad (PEBD) es el más utilizado, pero también se utilizan mangueras de riego domésticas.
- II. Las conexiones son de PEBD de 13mm.
- III. Las trazas de las cañerías habitualmente no siguen una línea recta, sino que buscan las zonas de excavación más sencillas.
- IV. Los diámetros son pequeños en relación al caudal que deberían garantizar. En general, cañerías de $\frac{3}{4}$ " (19 mm), 1" (25mm) o 1" y $\frac{1}{2}$ "(32 mm).
- V. La mano de obra la ejecutan los propios vecinos.
- VI. La dirección de obra la ejercen la/las personas con mayor experiencia o capacidad de liderazgo del grupo.
- VII. En general las cañerías se deterioran rápidamente con el paso del tiempo y las pérdidas, que no se reparan, contribuyen al deterioro general del ambiente. En algunos casos, la administración y mantenimiento están organizadas por la comunidad local.

El 56,8% de los barrios populares acceden a la red a través de conexiones irregulares a la red de agua.

Tabla 10. Características generales de la red formal y de las redes irregulares de agua.

Características	Red formal	Redes irregulares
Cañería	PEAD / PVC	PEBD, mangueras de riego, materiales alternativos.
Tapada	Entre 0,80 y 1.50	Poca tapada, en general 30/40 cm (profundidad de una pala)
Diseño de obra	Ingenieros/técnicos	Vecinos. En función de la dificultad del terreno.
Dirección de Obras	Ingenieros/técnicos	Vecinos con experiencia en la construcción
Mano de Obra	Cooperativas/empresas de servicios	Vecinos
Pruebas hidráulicas	30 minutos entre 6 y 9 kg/cm ²	Sin prueba hidráulica
Funcionamiento y mantenimiento	A cargo de la empresa	Sin responsables. En función de la organización barrial se mantiene o repara.

Fuente: Elaboración propia.

III.3.2 Acceso y conexión a redes de saneamiento

El acceso a desagües cloacales se divide entre quienes acceden a la red formal de cloacas (de manera regular o irregular) y los que acceden por pozos negros (solos o con cámara séptica). Con un muy bajo porcentaje se ubican los baños secos, desagües a la intemperie y conexiones a la red cloacal.

Tabla 11. Características del acceso a redes de cloaca.

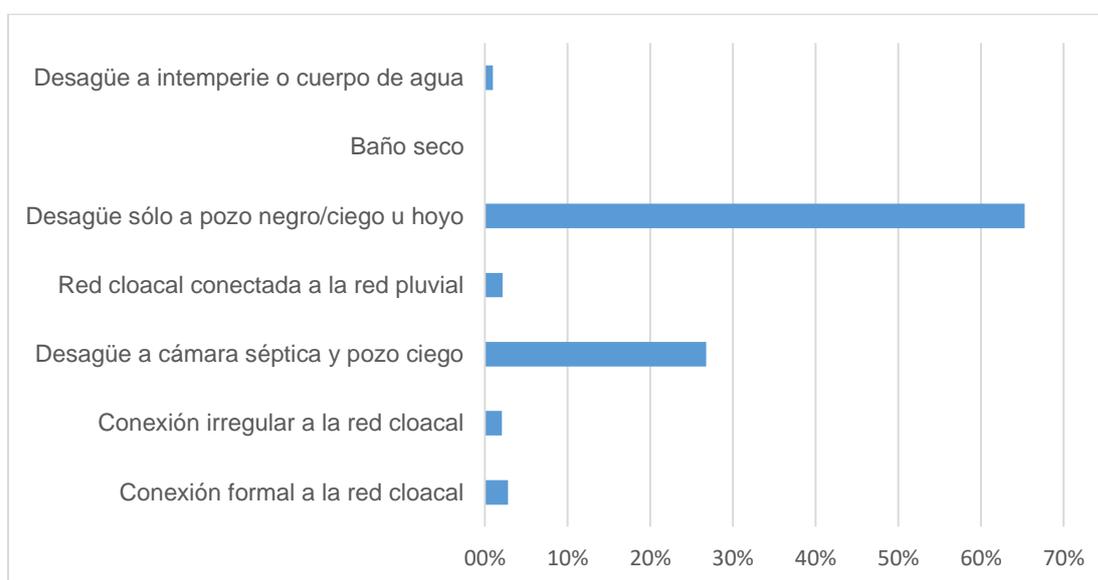
Formas de abastecimiento. Desagües	Barrios	Familias	%
Conexión formal a la red cloacal	158	46884	2.8%
Conexión irregular a la red cloacal	116	19187	2.0%
Desagüe a cámara séptica y pozo ciego	1521	336084	26.7%
Red cloacal conectada a la red pluvial	121	83824	2.1%
Desagüe sólo a pozo negro/ciego u hoyo	3712	676708	65.3%
Baño seco	4	251	0.1%

Desagüe a intemperie o cuerpo de agua	55	5793	1.0%
Total	5687		

Fuente: Elaboración propia en base a ReNaBaP (2022).

Se observa por los modos de acceso, que solo el 2.8% de los BP tiene red cloacal con conexión formal y las redes alternativas o informales representan solo el 2 %. El 95.2% restante de desagüe son opciones desvinculadas de la red (Conexiones a pluviales, pozos negros, cuerpos de aguas y baños secos). La mayor respuesta popular son los desagües a pozos negros/ciegos u hoyos, representando el 65.3% de los BP.

Gráfico 7. Situación conexión red cloacal en barrios populares.



Fuente: Elaboración propia en base ReNaBaP (2022)

Se pueden señalar algunos argumentos sobre las dificultades que acarrea el sistema tradicional y centralizado de saneamiento para realizarse por medio de prácticas “informales”:

Los sistemas cloacales “formales”:

- I. Escurren por diferencia de nivel, por lo que la cañería debe estar nivelada con teodolito o nivel óptico.
- II. Se realizan con cañería de PVC de 160 mm de diámetro, y conexiones de 110 mm.

- III. Las profundidades de asentamiento de cañerías oscilan entre 1 y 2.5 metros para redes domiciliarias.
- IV. Los anchos de zanja varían entre 0.60 y 0.80 m
- V. En las esquinas se colocan “bocas de registro” de hormigón o PVC para ventilar las cañerías y permitir la desobstrucción y tareas de mantenimiento preventivo.
- VI. Se realizan pruebas de funcionamiento cargando la cañería con agua y verificando que no existan pérdidas.
- VII. Los proyectos y direcciones de obras los realizan Ing. Civiles, Sanitarios o Hidráulicos.
- VIII. La mano de obra es semi-especializada. (vinculada a la albañilería y plomería)

La mayor respuesta de los sectores populares ante la falta de redes y la imposibilidad técnica de conectarse y hacer pequeñas ampliaciones, son la ejecución de pozos negros, que representan el 92% de las soluciones. De este porcentaje, el 26,7% tiene agregada una cámara séptica para la degradación de grasas y sólidos, y el 65.3% directamente envía las aguas negras a pozos u hoyos.

Los datos del ReNaBaP respecto a si la solución es pozo o pozo más cámara séptica no parece suficiente, ya que no son categorías homogéneas y la calidad del pozo es directamente proporcional al tiempo de duración del mismo. La utilización de pozos negros podría ser una solución segura si incorporase algunos elementos a su diseño y ejecución. Idealmente debería tener una cámara desengrasante para los líquidos provenientes de aguas grasosas y jabonosas, una fosa séptica para biodegradar los sólidos (puede reemplazarse o complementarse con un biodigestor), y un pozo negro o zanja de infiltración. En el caso del pozo, la construcción que garantiza una mayor duración es:

- I. Profundidad: Las medidas más estandarizadas tienen 1.5 metros de diámetro x 4 metros de profundidad. Si se encuentra el nivel freático o alguna imposibilidad técnica de seguir excavando en profundidad, se realiza a lo ancho.

- II. **Materialidad:** se construyen paredes con metodología “panel de abejas” para filtrar lateralmente los líquidos, y se realiza una losa superior con boca de acceso para facilitar la limpieza. Entre el panel de abejas y la tierra, se recomienda rellenar con piedra partida gruesa.

Sin embargo, los pozos absorbentes de los sectores populares presentan una heterogeneidad de características, predominando baja profundidad de excavación, inexistencia de muro de infiltración “panel de abejas”, y la losa con acceso es reemplazada habitualmente por chapas o maderas que cubren el hueco. Estas características generan que el pozo rápidamente se impermeabilice, se inunde, represente riesgos de accidentes, etc. Sumado a esto, el asentamiento de los sectores populares en zonas de relleno hacen que el terreno no tenga adecuada capacidad de absorción, y cuando lo hacen en cuencas o bordes de ríos y arroyos el pozo tiene una rápida saturación.

Esta solución, construida de forma segura, aún trae aparejada la problemática de contaminación de las aguas subterráneas. La recomendación de las empresas de saneamiento es que las cámaras sépticas y pozos se reemplacen por biodigestores y lechos nitrificantes.

III.3.3 Acceso y conexión a la red eléctrica

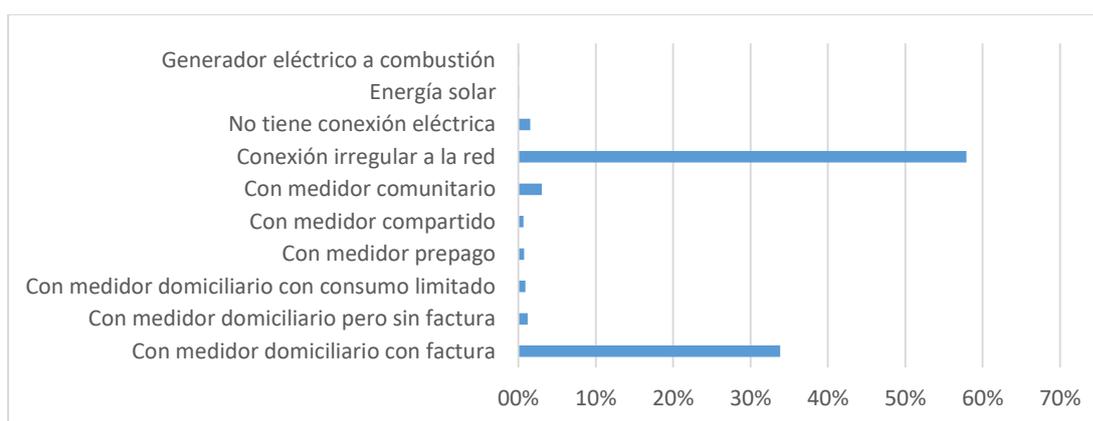
El abastecimiento y acceso a la red eléctrica se caracteriza por un dato relevante: en el 98% de los BP hay presencia de redes eléctricas. La dificultad de acceso no tiene que ver con la presencia de la red, sino con el tipo de conexión. El porcentaje que accede a la conexión formal con medidor representa el 34%, uno de los valores más altos entre todas las infraestructuras relevadas, mientras el 58% accede de forma “irregular”. Los resultados son los siguientes:

Tabla 12. Situación calefacción/cocina en barrios populares.

Formas de abastecimiento. Electricidad	Barrios	Familias	%
<i>Conexión formal a la red con medidor domiciliario con factura</i>	1925	361382	33.8%
Conexión regular a la red con medidor domiciliario pero sin factura	69	6490	1.2%
Conexión regular a la red con medidor domiciliario con consumo limitado	53	12049	0.9%
Conexión regular a la red con medidor prepago	42	8223	0.7%
Conexión a la red con medidor compartido	37	1717	0.7%
Conexión a la red con medidor comunitario	172	56466	3.0%
Conexión irregular a la red	3293	714201	57.9%
No tiene conexión eléctrica	87	7852	1.5%
Energía solar	5	259	0.1%
Generador eléctrico a combustión	4	92	0.1%
Total	5687		

Fuente: Elaboración propia en base ReNaBaP (2022).

Se observa que la mayor respuesta popular ante el problema son las conexiones irregulares.

Gráfico 8. Situación conexión red eléctrica en barrios populares.

Fuente: Elaboración propia en base ReNaBaP (2022)

En base a experiencias realizadas dentro del CyTHAP, se pueden mencionar dos argumentos que explican la baja cantidad de conexiones regulares en relación a la cantidad

de tendido eléctrico. El primero tiene que ver con una dimensión técnico-administrativa, que obstaculiza el acceso, vinculada a las empresas prestadoras de servicios:

- I. Los requisitos para brindar conexiones, generalmente vinculadas a la condición de presentar el título de propiedad o certificado de domicilio, y que ni el domicilio ni el titular haya acumulado deuda con la empresa.
- II. La instalación de limitadores de corriente (en el caso de la Provincia de Bs.As.) que las empresas distribuidoras colocan para controlar el consumo de estos sectores, a los que en general se les brinda tarifa social. De varios testimonios de vecinas y vecinos se desprende que estos limitadores de corriente no permiten tener enchufado, por ejemplo, una pava eléctrica o un calefón eléctrico al mismo tiempo que los demás artefactos

El segundo argumento, de dimensión práctica, vinculada a la respuesta de los sectores populares: la *sencillez* y *rapidez* con la que expertos en conexiones clandestinas brindan conexiones por módicos (a veces no tanto) precios, evitando el papelerío de las empresas y resolviendo en el momento la situación. Esta opción implica la utilización de cables de menor espesor y la ausencia de mecanismos de seguridad como disyuntores o térmicas, generando un aumento en el riesgo eléctrico de la vivienda.

Con respecto a esto último, las empresas distribuidoras realizan, en general, un trabajo *correctivo*: subcontratan empresas para que detecten conexiones irregulares y las cortan, en un movimiento esquizofrénico que nada cambia la situación: a las horas (el tiempo que tarde la familia en conseguir el dinero necesario), vuelve a conectarse de manera informal.

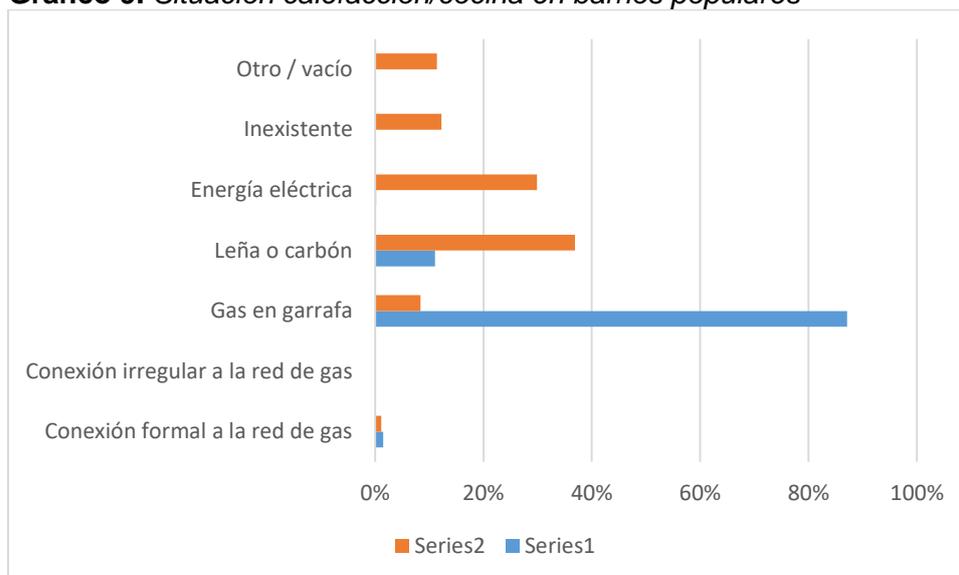
III.3.4 Acceso y conexión a energía para calefaccionar y cocinar

El acceso a las redes para acceder a energía para calefaccionar y cocinar, a diferencia de los anteriores casos donde podemos asociar a un servicio público (agua, cloacas, electricidad), aparece en este punto vinculando dos servicios: el gas y la electricidad. Los datos agrupados se muestran a continuación:

Tabla 13. Situación calefacción/cocina en barrios populares

Formas de abastecimiento de energía	Barrios	Familias	%
<i>Cocina</i>			
Conexión formal a la red de gas	85	28298	1.5%
Conexión irregular a la red de gas	6	1417	0.1%
Gas en garrafa	4955	107967	87.1%
Leña o carbón	629	58520	11.1%
Energía eléctrica	12	819	0.2%
<i>Calefacción</i>			
Conexión formal a la red de gas	65	28298	1.1%
Conexión irregular a la red de gas	3	1417	0.1%
Gas en garrafa	478	107967	8.4%
Leña o carbón	2098	58520	36.9%
Energía eléctrica	1699	819	29.9%
Inexistente	695	0	12.2%
Otro/vacío	649	0	11.4%
Total	5687		

Fuente: Elaboración propia en base ReNaBaP (2022)

Gráfico 9. Situación calefacción/cocina en barrios populares

Fuente: Elaboración propia en base ReNaBaP (2022)

De los datos (**tabla 13**) se desprende que para cocinar, el 87,1% de los BP utilizan para preferentemente gas en garrafa, marcando una predominancia sobre los demás modos. Respecto a la calefacción se utilizan principalmente leña o carbón -alimentando estufas o salamandras- y energía eléctrica, a través de la utilización de calventores, pantallas de calor y calefones eléctricos. En un tercer lugar está el gas envasado.

Cabe señalar que la utilización de artefactos eléctricos para calefaccionar los hogares o calentar agua para consumo o higiene consumen una gran cantidad de energía eléctrica en relación a los demás artefactos y son los principales responsables de generar cortes en los mencionados limitadores de corriente. Mientras el consumo en Watt/hora de un calventor, vitroconvector, estufa eléctrica o similar es alrededor de 1500 W/h, el del conjunto de electrodomésticos y luminaria de una casa (televisor, lámparas, heladera, lavarropas) no llega a los 900 W/h.

Tanto para cocinar o para calefaccionar, la conexión formal a la red de gas es muy pequeña, representando entre el 1 y el 1.5%. Las respuestas populares en este caso particular se dan en una multiplicidad de estrategias individuales.

III.3.5 Análisis de resultados

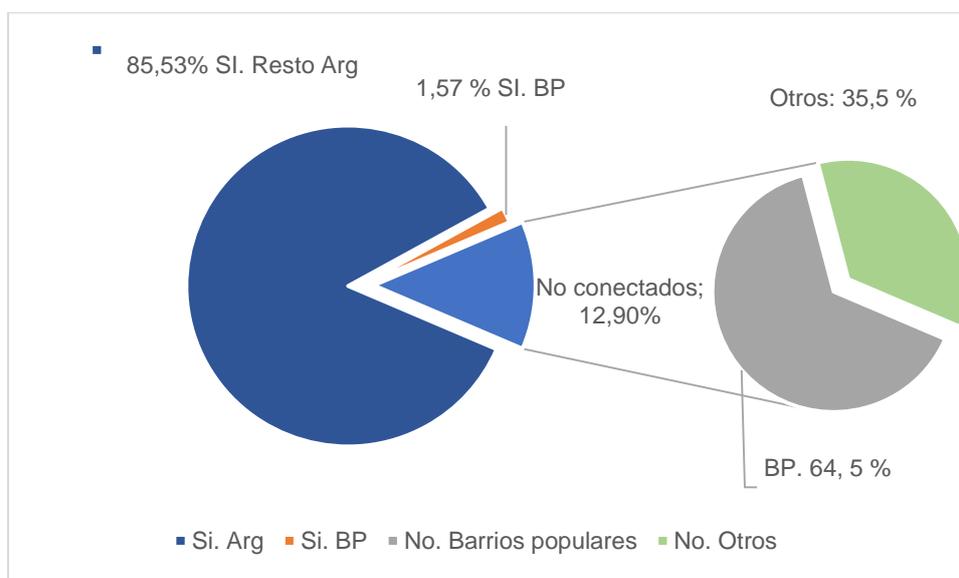
Se sintetizarán cuatro aspectos: 1. Cobertura de la red “formal” de los BP. 2 Mayor respuesta popular ante el problema. Es decir, que soporte material efectivizan las estrategias de los sectores populares. 3. Problemas de la respuesta: que aspectos problemáticos tienen las soluciones planteadas. 4. Carácter de la respuesta: bajo qué tipo de organización se resuelven estos problemas.

Tabla 14. Dimensiones del problema y respuesta de los sectores populares

	Cobertura de RED	Mayor respuesta popular	Problema de la respuesta	Carácter de las respuestas populares
Agua	13.7%	Redes y conexiones (56,8%)	Conexiones y redes precarias. Materiales inadecuados, tapada, pérdidas que quedan sin reparar.	Colectivo (barrio)
Cloaca	4.8%	Pozos negros precarios (65,3%)	Pozos negros sin adecuada construcción ni protección. En general sin cámara séptica y en casos sin losa de hormigón.	Individual
Electr.	33.8%	Conexiones precarias (57,9%)	Tendidos largos que ocasionan pérdidas. Baja tensión en las viviendas, baja tensión en el barrio. Sistemas violentos y tercerizados de corte de energía por parte de las empresas distribuidoras	Individual/familiar (conjunto de viv.)
Gas	1.6%	Gas en garrafa / garrafa social / leña o carbón	Sin posibilidad de conectarse o hacer tendidos precarios. Gas en garrafa con alto costo para los sectores populares.	Individual

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 10. *Conexión a la red de agua corriente en Argentina y BP*



Fuente: Elaboración propia en base a datos ReNaBaP (2021) y al informe Argentina urbana (2018)

Cabe destacar que los datos analizados sobre infraestructura en BP, sobre “conexiones” de redes de agua, no implican un acceso seguro a la red, que implica una serie de instalaciones de cantidad y calidad suficiente. La responsabilidad de conectarse recae en las vecinas y vecinos y en muchos casos, por más que la red esté y haya una conexión a la caja de agua, la instalación “intra-domiciliaria” es precaria, sin tanque de reserva que pueda garantizar una presión aceptable (6 mca considera OSSE, 10 mca AySA), con canillas en el mejor de los casos y mangueras atadas entre sí, en el peor. Según técnicos de AySA, a 5 años de implementación del A+T, solo el 40% de los hogares tenían una conexión intra-lote realizada. En ese sentido, son varios los trabajos que se han expresado al respecto de la insuficiencia del indicador de cobertura como de garantía de prestación adecuada” del servicio (Brunstein, 1988; Bereciartua, 2018; Sicari, 2020).

III.4 Conclusiones parciales

A lo largo de este capítulo se intentó mostrar indicadores para comprender la singularidad de los barrios populares y su situación respecto a su tasa de crecimiento y demanda de infraestructura. En ese sentido, este capítulo presenta resultados en tres órdenes:

1. Mostrar la tendencia del crecimiento cuantitativo de los barrios populares:

Las estimaciones de cantidad de barrios populares para las décadas venideras dan cuenta de la urgencia de repensar los modos de intervención, así como la necesidad de plantear la articulación de actores que entran en juego al plantear estas problemáticas y sus posibles soluciones. Las bajas tasas de cobertura de los sectores populares respecto al resto del país (**Gráfico 5**) contrastan con las metas y planes que se originan en ámbitos de deliberaciones y planificación nacionales e internacionales del Capítulo II.

La cuestión que emerge de fondo es como las dinámicas de nuestras ciudades y los modelos de acumulación preponderantes estimulan la continua expulsión de las familias empobrecidas a las afueras de las ciudades o generan enclaves de pobreza, depositando en los pobladores la responsabilidad de organizarse en formas alternativas de provisión de servicio.

2. Evidenciar que las redes de agua son las que se resuelven con mayor componente colectivo y la complejidad que implica tanto *abastecimiento* como *conexión* a la red.

Una de las hipótesis que guían la investigación implica pensar la factibilidad técnica y de gestión de las redes de agua y su consolidación como punto de partida para la organización popular entorno a los servicios de infraestructura. Un aspecto que apoya la formulación de esta hipótesis surge del análisis e interpretación de los datos de las **Tabla 9** y el **Gráfico 6**, que muestran el elevado porcentaje de barrios populares que resuelven el acceso al agua a través de redes y la tabla 10, que compara las mayores respuestas populares ante la falta de infraestructura entre energía para calefaccionar, electricidad, agua y cloacas y sus principales

limitaciones. Por un lado, la categoría “*conexión irregular a la red de agua*” (tabla 9) hace referencia no solo al carácter de la conexión domiciliar de agua individual, sino que hace referencia al *tendido* de la infraestructura que brinda las conexiones. Desde una conexión irregular parte un tendido para abastecer a barrios enteros. Es importante diferenciar esto respecto a los demás servicios que se analizan.

Para finalizar, en función de las caracterizaciones realizadas y los resultados obtenidos, toma relevancia estudiar y caracterizar las políticas de acceso al agua en barrios populares de los últimos años y como éstas han sido diseñadas e implementadas. Del mismo modo, interesa también plantear como los actores han constituido esas demandas, entendiendo el campo de lo político ligado a las articulaciones territoriales.

CAPITULO IV

Políticas públicas de acceso al agua en barrios populares

IV.1 Introducción: La población en la gestión de infraestructura

Este capítulo tiene como objetivo el estudio de las políticas públicas de acceso al agua implementadas en los últimos 40 años en las denominadas villas y asentamientos. Estas políticas, en diferente medida han incorporado a la población como mano de obra en la generación de infraestructura y han determinado los roles a asumir por los pobladores, buscando dar respuesta a una creciente demanda insatisfecha y una oferta siempre insuficiente.

Al plantear un recorrido por las políticas públicas interesa identificar quienes son los sujetos que construyen las demandas, reconstruir los procesos socio políticos de identificación y redefinición del actor social en el barrio y analizar las vinculaciones entre resistencias desde abajo (Boldrini, 2017) e instituciones. Al mismo tiempo, se busca incorporar los debates académicos, políticos-económicos y sociales de cada tiempo, entendiéndolos como constitutivos de cada política.

En ese marco se pretende responder a las siguientes preguntas: ¿Cómo fue la vinculación de los actores barriales con las dependencias estatales y la sociedad civil? y ¿A qué grupos sociales e instituciones se los designó como relevantes para la articulación de cada política?

Hablar de la gestión de los servicios públicos por parte de las organizaciones sociales, si bien hasta hace algunos años tendía a reducirse exclusivamente al aprovisionamiento de agua potable y a algunas cooperativas distribuidoras de energía eléctrica, en Argentina las experiencias se han diversificado a partir del quiebre institucional del Estado en el 2001, que obligó a las organizaciones sociales a garantizar distintos tipos de servicios urbanos. Algunas

experiencias fueron la provisión de redes de gas y de transporte en Cuartel V (Forni y Longo, 2004) y la construcción de viviendas por cooperativas (Herzer, Di Virgilio y Rodríguez, 2008).

Para este capítulo, se parte de un tipo de participación en escenarios generados por el Estado que prevén el trabajo en territorio con la población, estableciendo límites a los grados de participación y anticipando su final. En palabras de Adriana Clemente, participación *regulada* (Clemente 2017).

Para Clichevsky (2003), la participación de la población en los programas de mejoramiento urbano o integrales ejecutados a escala local -aunque provengan de fuentes de financiamiento nacional o internacional-, se produce únicamente en la etapa de implementación. La gran ausencia aparece en la formulación y el diseño de las políticas.

En los asentamientos informales, los vecinos y vecinas se transforman en intermediarios entre el Estado y la necesidad de redes de infraestructura y servicios. El rol del Estado en estos barrios ha consistido en apoyar con algunos recursos, casi siempre insuficientes, el esfuerzo de los vecinos que persiguen el servicio de agua. En ese sentido, autores como Besana (2020) sostienen que las formas en que el Estado se vinculó con los territorios no cambiaron sustancialmente entre los períodos de privatización y re estatización de las empresas de agua y saneamiento.

Estas articulaciones, conformadas en principio por los municipios -aportando recursos- y los punteros -realizando las gestiones- fueron un motor del crecimiento de los tendidos de redes de agua y un primer paso a la institucionalización de los modelos de ampliación de redes de agua.

IV.1.1 Casos a analizar y metodología

De la revisión bibliográfica se encuentran 5 experiencias nacionales de los últimos 40 años que han incorporado a la población como parte del proceso de implementación de la política. Como mano de obra organizada en juntas vecinales, como cooperativas formales, como parte de organizaciones sociales, entre otras.

En primer lugar, se identifican tres programas a modo de antecedentes, el programa PRO-Agua (OSN, 1984), el Servicio de Agua Consensuado (1993, AASA) y el Modelo Participativo de Gestión (1999, AASA), con sus características y actores intervinientes.

En segundo lugar, serán analizadas con mayor profundidad las más recientes y de mayor complejidad institucional y actoral: el Programa “Agua + Trabajo” (2004-2015, ENOHSa), enfocado en ampliar las redes de agua en barrios sin servicio, y los actuales Proyectos de Obras Tempranas (SISU, 2020), que plantean un enfoque de *integración de los servicios*, abordando además de redes de agua y conexiones, otras infraestructuras.

Se busca identificar variables que permitan reconstruir el modelo de gestión de cada política, entendida como la estructura integral de abordaje al problema. Para llevar adelante esta tarea, se parte de enmarcar el análisis de las políticas desde un enfoque socio-técnico, entendiéndolas socialmente construidas, condicionadas y movilizadas por cada contexto. Esto permite analizarlas a la luz de sus trayectorias, construidas en itinerarios complejos de tensiones, disputas, acuerdos y conflictos entre actores diversos.

Por otro lado, interesa el concepto de “resonancias geográficas” acuñado por Sabatini y Arenas (2000) para analizar los “sedimentos de las políticas urbanas anteriores y sus efectos sobre la implementación de las políticas actuales” (Tobías, 2017). Este concepto hace referencia al efecto de perpetuación en el tiempo de un determinado orden independientemente de la vigencia o no del sistema de relaciones que le da origen.

El Capítulo se organiza en los siguientes apartados: IV.2 Antecedentes, IV.3 Programa Agua + Trabajo, IV.4 El ReNaBaP y los Proyectos de Obras Tempranas y IV.5 Análisis de resultados.

IV.2 Antecedentes: Programa Pro-Agua, Servicio de Agua Consensuado y Modelo Participativo de Gestión.

Como antecedentes de políticas públicas focalizadas para la generación de redes de agua en barrios populares, se identifica en un primer lugar el programa PRO-Agua. En 1984, a pocos meses del retorno a la democracia en nuestro país, se anunció la creación del Programa de Emergencia de Provisión de Agua –PRO-Agua-, un programa dependiente directamente de la Secretaría de Presidencia de la Nación. Implementado por Obras Sanitarias de la Nación (en adelante, OSN), tuvo como objetivo el abastecimiento de las *necesidades mínimas* de agua potable en villas y asentamientos, con el objetivo de alcanzar a los “quinientos mil compatriotas nuestros que carecen de toda posibilidad de agua potable que viven en lo que pudorosamente llamamos villas de emergencias” (Discurso del presidente Raúl Alfonsín, 1984). El surgimiento de este programa estuvo vinculado al Programa Alimentario Nacional (conocido por la sigla PAN), que buscaba paliar el problema de la desnutrición con la entrega de cajas alimentarias a familias de bajos recursos. Del discurso de Alfonsín, se destaca el siguiente párrafo:

Obras Sanitarias de la Nación no dejará de tener en cuenta sus planes fundamentales, pero al mismo tiempo **habrá obras de emergencia, obras tal vez precarias** que signifiquen que en pocos meses, alrededor de un año, demos agua potable a las villas de emergencia que se encuentran en el conurbano de Buenos Aires. Y esto significará buscar soluciones para quinientos mil compatriotas nuestros, soluciones para su salud, soluciones elementales para una vida digna (Fragmento del discurso del presidente Raúl Alfonsín, 1984).

Resulta llamativo que al momento de su presentación se anticipe el carácter *precario* de las obras para los sectores populares, al lado de las obras formales y de mayor inversión que se anunciaban en el mismo discurso. El PRO-agua comenzó a funcionar a principios de 1985 y logró incorporar para 1987 a 150.000 habitantes a la red de agua (Berardo, 2013).

Según Brunstein (1988), el programa tuvo tres modalidades de acción: 1) extender las redes cuando los asentamientos se encontraran cercanos al radio servido y las cañerías tengan factibilidad para asumir esa nueva población; 2) si esto no era posible, realizar perforaciones subterráneas en los barrios y hacer las redes a partir de esas perforaciones aisladas y 3) abastecer al barrio con camiones cisternas.

Este autor señala dos méritos del programa: el reconocimiento oficial de las “villas miseria” y la propuesta de solución en un muy corto plazo. También, dos preocupaciones en los casos de extensiones de redes: la sobre exigencia física y económica de los vecinos, que debían aportar la mano de obra y contribuir con la provisión de algunos elementos, y el riesgo de que las soluciones precarias y de emergencia terminen constituyéndose en soluciones definitivas.

Por último, resalta el lugar marginal de la institucionalidad del programa - a pesar de haber sido el responsable del mayor crecimiento de las redes de esos años- en relación a la importancia de otros proyectos de la empresa, así como la fuerte hostilización por parte de las estructuras técnico administrativas tradicionales.

La primera evolución del programa PRO-agua fue el Servicio de Agua Consensuado²⁸ (en adelante SAC), ya consolidada la privatización de la empresa a Aguas Argentinas S.A., y bajo una nueva gestión política nacional.

El modelo de gestión se basó en contratos tripartitos entre AASA, el Municipio y el barrio, representado por un conjunto de vecinos que se comprometían a realizar la red bajo supervisión técnica. Se propuso para poblaciones de entre 500 y 2500 personas (Babbo, 2014). Bajo este modelo, según los datos de AASA (1998), entre 1993 y 1998 se conectaron por modalidad de SAC alrededor de 400.000 personas.

Algo interesante del SAC es que se hacía en el primer año una especie de prueba: se les exigía a los vecinos cumplir con requisitos para acceder a beneficios en la

²⁸ No se toma en cuenta para los gráficos de análisis de resultados por no tener datos de fuentes secundarias.

facturación. Se les facturaba con una sola cuenta, cosa que hacía que se vean obligados a juntar la plata para pagar una sola cuenta, y si durante el año no superaban un volumen global de consumo (la cantidad establecida por norma para cada vivienda, 30 m³ por mes) accedían a la facturación individual con tarifa social (Entrevista a funcionario AASA, Junio 2022).

Sin embargo, el modelo de gestión de SAC no necesariamente fue dirigido a los barrios populares, sino que era parte de una especie de “menú” que la empresa brindaba a los frentistas que querían acceder a una conexión (Babbo, 2014). Según la empresa, la escasa cobertura de servicios en términos generales y el contexto social y cultural de Argentina, habían provocado en los primeros 10 años de concesión que no se atendieran las demandas de las poblaciones más pobres, además de estar “excluidas de facto por encontrarse fuera del entorno planificado (como las villas miseria) ni a aquellos para los cuales los métodos usuales de expansión son económicamente inasequibles” (BPB, 2004. Párr. 5).

La concesión de OSN en 1993 a la empresa AASA, como se mostró en el capítulo 2, se caracterizó por suba de tarifas por fuera de lo establecido en los contratos, argumentando la necesidad de expandir el servicio e incorporar nuevos usuarios. Sin embargo, el modelo económico neoliberal mostró un progresivo deterioro en la calidad de vida de los habitantes, generando altos niveles de desocupación y pobreza a partir de 1995. Este derrotero político-económico, según entrevistas a los técnicos responsables del programa, tuvo tres etapas con distintas estrategias:

- Una primera etapa (1993-1996) caracterizada por una expansión “salvaje” del universo comercial, con ampliaciones de redes y facturación a todos los potenciales usuarios (terrenos baldíos, viviendas ociosas, campos) buscando incorporar nuevos clientes
- En una segunda etapa (1995-1999), la empresa busca facturar solo aquello que se podía cobrar, ya que facturando a aquellos inmuebles que no abonaban la factura, la empresa pagaba los costos de emisión de facturas e impuestos vinculados.

- La tercera etapa (1998-2002) se caracteriza por la influencia del contexto internacional, marcada por un rechazo generalizado y confrontación de los sectores populares a los aumentos desmedidos y a la privatización del agua. La marca que deja la “Guerra por el agua” en Cochabamba, Bolivia, impulsa la implementación de programas para los sectores de bajos recursos.

A partir de estudios realizados en conjunto con otros organismos para caracterizar los “barrios carenciados” del área de concesión, se toma la experiencia del SAC para dirigirlos directamente a los vecinos de barrios empobrecidos. Para esto, se suma la participación del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (en adelante ETOSS). Así surge, en 1999, el Modelo Participativo de Gestión (MPG).

Según Galiani (2009) el programa consistía en 3 pasos. Primero, la comunidad del barrio presentaba un pedido a Aguas Argentinas, llamado “demanda informada”. Estos vecinos debían organizarse en asambleas y elegir representantes ante el Ente y los demás actores. En segundo lugar, como el programa no incluía las redes principales, solo secundarias, el requerimiento técnico era que el barrio debía estar a menos de 200 metros de la red principal. Tercero, la municipalidad debía aprobar el pedido de otorgamiento. Si la municipalidad aprobaba el proyecto, se hacía un acuerdo entre el gobierno municipal, Aguas Argentinas, los vecinos y el ETOSS. El acuerdo estipulaba los roles y responsabilidades de cada parte del programa.

Este programa fue presentado dentro del programa Buenas Prácticas, originado como una de las iniciativas de la segunda conferencia de Naciones Unidas sobre asentamientos humanos -Hábitat II-, y patrocinado por la Municipalidad de Dubái. En 2004 fue catalogado por un jurado internacional como “GOOD”. En la presentación, el programa anunciaba que “100 mil residentes en 2003 y 300 mil residentes en 2004 accederían a redes de agua y saneamiento”. Sin embargo, Braiwlosky (2003) menciona que el MPG dio como resultado “aproximadamente 40 proyectos” y Galiani (2009) da un número más preciso: 33 proyectos y un total de 48.947 beneficiarios.

Cabe señalar que la presentación en este tipo de concursos internacionales para obtener credenciales y avales internacionales se dio en un momento de gran descrédito y desapruuebo de las grandes concesiones de servicios públicos, casi como un movimiento estratégico.

También, como el PRO-agua, el avance del MPG muy resistido por las áreas técnicas de la empresa,

El trabajo en las villas se asociaba a problemas de inseguridad. Las áreas técnicas eran las que más se resistían a trabajar en los barrios, y esto no tiene que ver con la privatización de la empresa, eran funcionarios de toda la vida. Tiene que ver con los prejuicios y los estigmas con los que cargan los habitantes de los barrios populares. Esos estigmas y prejuicios están acá adentro, se mezclan en el inconsciente de nuestras propias estructuras (entrevista a Sergio Galeano²⁹, 2022).

Para los responsables del área Desarrollo Comunitario de AySA, que los pobladores aportaran mano de obra gratuita tuvo que ver con dos factores. Por un lado, la imposibilidad de la empresa, en un contexto donde el contrato de concesión estaba quebrado “de hecho”, de financiar la mano de obra y de organizar a los vecinos bajo una figura jurídica que permita eso. Por otro lado, aprovechar una característica singular del momento que vivía la Argentina, donde el 54% de la población estaba bajo la línea de pobreza y el desempleo había alcanzado el 21%, lo que hacía que las familias estén en sus casas, en el barrio (Entrevista SG, 2022).

Para Galiani (2009), que las comunidades aporten la mano de obra fue una característica “sobresaliente” del plan, y en “retribución por ese trabajo, Aguas Argentinas no les cobraba los derechos de conexiones de agua a los hogares del barrio” (p.609).

En un trabajo elaborado por S. Botton, A. Brailowsky, S. Matthieussent denominado “Los verdaderos obstáculos para el acceso universal al servicio de agua en los países emergentes” (2003) se comparan dos experiencias de programas de acceso al agua en barrios carenciados

²⁹ Gerente de Relaciones de la Comunidad.

bajo diferentes modelos: en Haití, bajo un modelo de revalorización del servicio de prestación pública y en Argentina, bajo el modelo de asociación público privado de AASA. Interesa este trabajo en tanto uno de sus autores, Brailowsky, fue el responsable de los programas de desarrollo de la comunidad en Aguas Argentinas desde el 1999 y explicita en su perspectiva cuales fueron los obstáculos y limitaciones del programa de MPG.

Según el autor, las declaraciones de la ONU en los 80', los foros y convenciones donde se han hecho declaraciones universales sobre la imperiosa necesidad de contar con cobertura de Agua, en Río, en La Haya, así como los Objetivos del Milenio establecidos para el 2015, no han venido acompañadas de balances y propuestas serias para abordar el problema sino con un número importante de “expertos” y “especialistas”, con ausencia de planificación estratégica y con discursos normativos y voluntaristas. Para contrarrestar esto, propone trabajar desde las experiencias en los países en desarrollo, construir una visión “bottom up” desde la práctica hacia la teoría e identificar los desafíos que constituye brindar agua y saneamiento a los barrios carenciados de las grandes metrópolis.

En el análisis que realiza respecto a los obstáculos del plan responsabiliza de las fallas tanto a los operarios y directivos de la empresa, como la falta de una dirección política estatal. No se hace referencia al propio mecanismo de funcionamiento ni se observa referencia alguna a las condiciones bajo las cuales la mano de obra prestaba servicios, en forma gratuita y sin cobertura médica o seguro efectivo.

El informe “La privatización del agua: acceso desigual. Estudio de los impactos de los proyectos de inversión extranjera en los derechos humanos” (Carole Samdup coord. ,2007) analizó el MPG, entre otras experiencias de políticas de privatización de las empresas prestatarias de servicio y recoge dos testimonios que se consideran pertinente rescatar:

Marta, residente del barrio Hardoy, comentó que la capacitación de la empresa consistió en tres reuniones con el equipo técnico, en las cuales participaron más mujeres que hombres. Los vecinos tenían que cavar zanjas, transportar materiales y

hacer las conexiones de las cañerías. En ningún momento la empresa les brindó cobertura médica para cubrir posibles daños físicos durante las obras. Posteriormente, los residentes del barrio Hardoy hicieron numerosos reclamos por la falta de presión de agua y problemas en el drenaje cloacal, resultado de las deficientes conexiones. Una situación similar se produjo en el cercano barrio de San Jorge. Susana y Brenda, ambas vecinas de San Jorge, comentaron que las cloacas se habían tapado, las cañerías presentaban roturas y el agua de la canilla expedía malos olores. Los niños del barrio sufrían de trastornos estomacales, posiblemente por el agua contaminada (p.111).

Para Ferro y Lentini (2012) El MPG fue solo paliativo y un ensayo de alternativa para realizar expansión de servicio en los barrios en condiciones de pobreza.

IV.3 El Programa Agua + Trabajo: las cooperativas a la escena.

IV.3.1 Contexto socio-económico y perspectivas de los sectores populares

Tanto el PRO-agua como el SAC y el MPG, expresan por lo menos una continuidad clara respecto al rol de los vecinos: el aporte de mano de obra a cambio de beneficios en la tarifa. Esto obedece a formas de entenderlos (y disciplinarlos) no como trabajadores, sino como beneficiarios de una política social a la cual debían contra prestar su mano de obra para obtener un “beneficio”, las redes de agua. Para el modelo económico predominante entre los 80' y 90', el desempleo fue una cuestión propia del proceso de “estabilización económica”, un paisaje transitorio. Pero para finales de la década de los 90, la ola de privatizaciones, endeudamiento y desmembramiento del aparato estatal argentino agudizó la situación social de millones de ciudadanos que, organizados, comienzan a politizar la cuestión del desempleo y demandar al Estado la creación de puestos de trabajo y planes de empleo, reinventando el trabajo en los barrios.

El quiebre político institucional del país tuvo como actor relevante a las organizaciones piqueteras y las organizaciones de desocupados, combinando altos niveles de movilización

con intervención social, reivindicando y problematizando la noción de “trabajo digno”³⁰. Esta demanda fue el desafío principal para la salida de la crisis, traducida e instrumentada por el Estado a partir de la reestructuración político institucional del 2003, incorporando parte de esa resistencia piquetera a su lógica, integrando algunos aspectos de su demanda en programas de políticas públicas, cediendo algunas conquistas para las organizaciones, pero descartando sus demandas más transformadoras (Dinerstein, 2013).

La inclusión en la agenda política se tradujo en la promoción del cooperativismo y la economía social, en particular de las denominadas “Cooperativas de trabajo” construyendo así una herramienta para organizar la salida de la crisis, con el objetivo político de generar inclusión social y recuperación económica para esa parte de la población. La principal forma que tomó esta iniciativa fue a través de planes, programas y proyectos destinados a la generación de infraestructura en barrios populares, al mantenimiento de espacios públicos y la construcción de equipamientos comunitarios a lo largo de todo el país.

Cuando gana la elección Néstor Kirchner, que asumía el gobierno en un ambiente de gran debilidad institucional, necesitaba construir poder y una de las formas fue proponer, dentro del municipio de La Matanza, construir viviendas con cooperativas. Juan Carlos Alderete, de la CCC, fue el primero en recibir ese ofrecimiento desde el ministerio de planificación y su respuesta fue “viviendas, mal o bien tenemos todos, el problema que tenemos es que no tenemos agua” (entrevista a Sergio Galeano, AySA).

En los planes directores de AASA, las obras que faltaban en La Matanza –que tenía 750.000 personas sin agua- recién comenzarían en el año 2020. Según S.G., a partir de este planteo de la CCC, desde el Ministerio de Planificación consultaron a AASA por cómo se

³⁰ Interesa el concepto en tanto demanda genuina de las organizaciones sociales traducida por el Estado en políticas públicas. Como toda construcción de sentido, se le atribuyen distintos significados según quien la enuncie. Para la Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat, una “lucha por el Estado benefactor y una distribución de ingresos justa, creación de empleo y poder popular”. Para las Organizaciones piqueteras ligadas a partidos de izquierda, “cambio revolucionario total y un nuevo modo de producción que elimine la propiedad privada”. Para más definiciones, se recomiendan los trabajos de Ana Cecilia Dinerstein.

estaba trabajando y se mostraron los MPG. Así comenzó el programa “Agua más Trabajo” (en adelante A+T), como “evolución” del MPG.

IV.3.2 Descripción del programa

Desde 2004, el A+T se convirtió en un instrumento de gran escala en el plano local y nacional. El objetivo del programa fue doble: incluir socio-laboralmente a personas en situación de vulnerabilidad y desempleo y ampliar la cobertura básica del servicio de agua por fuera del ejido urbano. Buscó combinar el acceso al agua con la generación de empleo mediante la constitución de cooperativas de trabajo barriales que debían estar integradas por 16 ciudadanos desocupados de los cuales al menos 8 debían ser beneficiarios de los programas sociales “Jefes de Hogar” y “Empleo Comunitario”. La condición que debían cumplir las áreas beneficiarias de los proyectos era no tener servicio formal de red y estar en situación de vulnerabilidad social.

Lo que se propuso fue generar cooperativas para hacer las obras y que sean de los barrios. Se formaban con 16 personas: 8 desocupadas y 8 que cobraran planes sociales. Entonces a la hora de financiarlas, de la mano de obra se pagaba el 100% (del SMVM) a los 8 desocupados y el 50% a los 8 que cobraban el plan, que lo complementaban con lo que cobraban. La idea de Néstor (por Kirchner) era ir de a poco sacando los planes y que quedaran con las cooperativas (entrevista a Marco Flores, ENOHSa, 2022).

En su fundamentación³¹, el ENOHSa toma de antecedentes a:

1. Las experiencias del Modelo Participativo de Gestión, obtenidas por la Dirección en la implementación del Programa de Gestión de Barrios de Bajos Recursos Económicos, tanto a nivel técnico, social-sanitario y comercial.

³¹ Dirección de Desarrollo de la Comunidad, Programa A+T 2007-2008

2. La experiencia y conocimientos en materia de intervención y responsabilidad social desarrollada en las comunidades que representan estos barrios bajo el programa de desarrollo comunitario.

IV.3.3 Actores principales y rol en el proyecto

En el plano nacional, el Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (ENOHSA) aportó el 100% del financiamiento, y realizaba auditorias en las obras. En el plano local, las municipalidades realizaron la administración de los fondos, la presentación de proyectos, compra de materiales y seguimiento técnico de los proyectos. Por último, en el plano barrial las cooperativas de trabajo se encargaron de la ejecución de las obras. Para esto, debían contratar un Director de Obra (Ingeniero) y un Asistente de Obra (Maestro Mayor de Obra, Arquitecto o Ingeniero).

Tres actores más tuvieron roles importantes en el proyecto: El Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), en la conformación, capacitación y promoción de las cooperativas; El Ejército Nacional, con su división Comando de Ingenieros, realizando perforaciones en zonas donde la red de agua de AASA no llegaba; y el Sindicato de Gran Buenos Aires de Trabajadores de Obras Sanitarias (SGBATOS), en el armado y dictado de cursos de capacitación técnica a las cooperativas.

A+T se proponía en el primer año (2004) trabajar con 90 cooperativas. Todas las semanas tenían que salir 6 módulos nuevos, que tenían una particularidad desde el diseño. No solo la perforación, sino que tenían que colocar válvulas y prácticamente cerrar la malla con 2 módulos. Se hacía una perforación por módulo al principio, cosa que era una bestialidad, casi un despropósito (Sergio Galeano, AySA).

Si el MPG fue un ensayo paliativo de baja escala, el A+T fue todo lo contrario: alta oferta de obras e impacto en km de redes generadas.

IV.3.4 Consideraciones sobre el funcionamiento del programa

Se presentan aquí algunos aspectos generales de la implementación del programa que funcionen como disparadores para pensar los obstáculos del plan. Estos aspectos serán retomados en el próximo capítulo, donde se analizará el programa a la luz de experiencias concretas de implementación.

La conformación de cooperativas, a cargo del Estado y el INAES, planteó asociar a 16 personas, de las cuales 8 debían ser beneficiarias de un programa estatal, y 8 desocupados. Y ese era el puntapié para calcular los montos a pagar de Mano de Obra. Ni en función de la dificultad, ni de la capacidad requerida de cada puesto, ni las horas hombre de trabajo.

Se buscó que los cooperativistas apenas lleguen al SMVM, y esto implicó una dificultad muy grande, ya que supuestamente a algunos se les debía pagar el 50% y a otros el 100%. Esta mecánica no se pudo introducir en la implementación, ya que la MO variaba según el tiempo, las cooperativas recién formadas no tenían capacidad técnica, administrativa y de gestión, y las comisiones directivas en muchas ocasiones carecían de autoridad y legitimidad por parte de los asociados. Además, el desarrollo del programa se dio en un contexto inflacionario, sin una actualización regular que permita que los valores se mantengan en el tiempo.

En segundo lugar, se sumó un factor que generó rispideces y reforzó la alta rotación en la mano de obra: la falta de planificación de ejecución y los retrasos en los pagos por parte del circuito administrativo establecido por el ENOHSA. La certificación se planteaba “mensual, o cuando lleguen a los 500 metros de ejecución con pruebas hidráulicas, que es lo que les permitía llegar al SMVM...pero no llegaban en un mes y ahí empezaban los problemas” (entrevista a A.I., 2021). Ahora bien, una vez que esos 500 metros estaban realizados, primero se hacía una certificación en los municipios, se firmaba y se enviaba a ENOHSA, que aprobaba (siempre y cuando no haya alguna observación) y comenzaba el proceso

administrativo para girar los fondos a los municipios, que una vez recibidos emitían la orden de pago a las cooperativas.

Las mayores dificultades estaban en el pago de los certificados a las cooperativas, el mecanismo era medio largo cuando nosotros ya no estábamos en la auditoría (a partir de 2007). Las cooperativas tampoco se administraban muy bien al principio y eso generaba desfasajes. Pero fueron aprendiendo a hacer las obras, y a las cooperativas que hacían buenas experiencias les empezamos a dar para instalar cañerías más grandes (entrevista a Marco Flores, ENOHSa).

Desde una perspectiva más general, una entrevista concretada con otro funcionario del ENOHSa, el ingeniero MDS, dio pie para indagar sobre algunos obstáculos en el avance de la ejecución de las obras. Según él, a pesar que en la ciudad de Mar del Plata el programa había funcionado “muy bien”, no era así en todas las localidades, debido a que numerosos convenios habían tenido que ser “dados de baja” por falta de ejecución de fondos y problemas operativos. Esto motivó un pedido de acceso a la información pública (IF-2022-46212368-APN-DNAIP#AAIP) mediante el cual se obtuvo información sobre la totalidad de las obras realizadas en el país bajo este programa, y se observó una particularidad: casi la mitad de los convenios firmados no superaron el 10% de ejecución de obra.

Tabla 15. *Cantidad de obras según decil de avance físico*

Avance	Cantidad de obras
0 a 9%	926
10 a 19%	9
20 a 29%	21
30 a 39%	18
40 a 49%	11
50 a 59%	13
60 a 69%	21
70 a 79%	63
80 a 89%	71

90 a 99%	1069
Total	2222

Fuente: Elaboración propia en base a información de ENOHSa

De los 2222 convenios firmados, el 42% tuvieron una ejecución menor al 10% (apenas iniciadas, o comprados los materiales), el 48% una ejecución mayor al 90% y el restante 10% se explica por los porcentajes intermedios. Las provincias que más firmaron convenios fueron Buenos Aires, Chaco, Jujuy y Tucumán. Misiones fue la provincia con mayor tasa de avance, y Córdoba y Neuquén, con menos. Mendoza, Río Negro y Salta no ejecutaron ninguno de los convenios firmados (Tabla 16).

Tabla 16. Módulos firmados y efectividad en la ejecución.

Provincia	Módulos firmados	Avance< 10%	%	Avance> 90%	%
Buenos Aires	690	188	27%	393	57%
Catamarca	5	5	100%	0	0%
Chaco	577	322	56%	215	37%
Córdoba	22	21	95%	1	5%
Corrientes	87	33	38%	48	55%
Formosa	22	8	36%	11	50%
Jujuy	196	110	56%	81	41%
La Rioja	6	4	67%	2	33%
Mendoza	5	5	100%	0	0%
Misiones	46	8	17%	38	83%
Neuquén	24	19	79%	4	17%
Río Negro	4	4	100%	0	0%
Salta	3	2	67%	0	0%
San Juan	18	5	28%	7	39%
Santa Fe	78	47	60%	26	33%
Tucumán	439	145	33%	243	55%
Total Nacional	2222	926	42%	1069	48%

Fuente: Elaboración propia en base a información de ENOHSa

De los testimonios tanto de funcionarios de ENOHSa, AySA, y de experiencias profesionales del autor de este trabajo en OSSE (MdP), surge que el formato de este

programa fue predominantemente una oferta agresiva de obras. Entonces, si la triada de acción fue ENOHSa-financia, Municipio-administra, Cooperativa-ejecuta, una primera lectura de los datos lleva a pensar que los municipios vieron sobrepasadas sus capacidades operativas e institucionales, y firmaron convenios que luego no pudieron ejecutar. Y también en la fragilidad de cooperativas creadas únicamente para ejecutar estas obras, que sin experiencia previa técnica, de gestión u operativa, no lograron estabilizarse.

De la reconstrucción de datos se observa que solo en la provincia de Buenos Aires, en los 11 años de ejecución del programa, se incorporaron 1.613.412 usuarios, un promedio de 136.000 por año. A partir del 2016, con la llegada al gobierno de Mauricio Macri, el programa quedó suspendido, a excepción de las obras llevadas adelante por AySA. Este dato da cuenta de la fragilidad institucional del Plan, asociado a un tipo de gobierno.

IV.4 Los Proyectos de Obras Tempranas y los objetivos del ReNaBaP

IV.4.1 Contexto socio-económico y perspectivas de los sectores populares

Los movimientos emergentes del 2000 y su estructuración en cooperativas de trabajo tuvieron un gran abanico de experiencias vinculadas al Estado. Los programas de Ingreso Social con Trabajo (PRIST) contribuyeron a la estructuración de los movimientos sociales, *desde y contra* el Estado, y dieron luz a un “nuevo” actor, ya no asalariado, ya no bajo el manto del movimiento obrero, sino organizado en espacios comunitarios, en cooperativas y en emprendimientos socio-productivos: el trabajador de la economía popular.

Parte de la consolidación de este movimiento (por sobre todo heterogéneo) se dió en 2011 con la creación de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP). La CTEP nació con el objetivo de construir poder popular, denunciar las desigualdades laborales, la explotación física y financiera de los trabajadores, y reivindicar y revalorizar el trabajo que realiza la economía popular. Pero, fundamentalmente, con propuestas políticas para traccionar cambios sociales. Son años de creciente estructuración de los movimientos sociales.

Durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019) y en sintonía con los acuerdos de la Nueva Agenda Urbana (Hábitat III, 2016) se inició un diagnóstico integral de la situación de las villas y asentamientos en Argentina: el Registro Nacional de Barrios Populares, coordinado desde Secretaría de Ministros y con la participación de la CTEP, la Corriente Clasista y Combativa (CCC), Techo y Cáritas.

Elorza (2019) señala que además de los acuerdos de Hábitat III, aunque no esté escrito en el decreto de creación del ReNaBaP, un factor que impulsó el Registro fue la Ley de emergencia pública 27.345 impulsada por las organizaciones sociales y sancionada durante 2016, que establece “la promoción y defensa de los derechos de los trabajadores y trabajadoras de la economía popular” (art. 2), y crea el Salario Social Complementario y el Registro Nacional de la Economía Popular (en sintonía con la propuesta de la CTEP). Así, la autora entiende el ReNaBaP como una “sutura”, un intento de solución que “congela o institucionaliza el problema planteado por las organizaciones sociales (...) la cuestión queda definida y temporalmente suspendida en términos de compromiso para iniciar un proceso de integración socio urbana que eventualmente podría comenzar” (p.58).

Para Octubre de 2018, se aprueba La ley 27.453, “Régimen de regularización dominial para la integración socio urbana”, con el objetivo de urbanizar e integrar los barrios diagnosticados por el ReNaBaP. Para el dirigente social Juan Grabois,

Este proyecto lo que plantea es una cosa bien sencilla. Acá hay una foto, 4400 barrios. Estos lotes donde se asientan estos barrios pasan a ser de dominio público del Estado nacional, con el fin de realizar un proceso de integración urbana (...) Esto es un marco normativo que permite al que venga después, si tiene la voluntad política de avanzar en esto, que pueda hacerlo. Si esto lo hubiese propuesto un gobierno del campo nacional y popular no salía, porque iban a decir que esto era chavismo y que acá hay una expropiación masiva (2018).

En 2019, la alianza política para desplazar al gobierno de Cambiemos incluyó la participación de algunos movimientos sociales, que integraron la coalición del Frente de Todos (FdT), disputando y accediendo a bancas de diputados nacionales, legisladores y concejales en distintos distritos del país³². La victoria del FdT se tradujo en la participación de estas organizaciones no solo en el aparato legislativo, sino en la gestión³³. En una suerte de atravesamiento al Estado (Gago, V., Medrazza, S., Scolnik, S., Sztulwark, D, 2014), tanto referentes del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) como del Movimiento Evita, entre otros, lograron conquistar espacios de poder en distintas carteras³⁴.

A poco de asumido el nuevo gobierno, las organizaciones sociales lanzaron la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (integrada por la CTEP, Barrios de Pie, la Corriente Clasista y Combativa y el Frente Popular Darío Santillán, entre otros) con el objetivo de constituirse como sindicato de todos los trabajadores de la economía popular.

A partir de 2020, al marco normativo del ReNaBaP y la Ley 27.453 se le sumó la creación del fideicomiso “Fondo para la Integración Socio Urbana” (FISU), que prevé estrategias de financiamiento para llevar adelante los objetivos de la Ley. Según la responsable de la coordinación técnica y territorial del ReNaBaP

Con la creación del FISU conseguimos crear una herramienta para poder financiar los proyectos que habíamos estado desarrollando durante el 2018 y 2019 con el equipo de coordinación, trabajando intensamente en el armado de estructuras de

³² De los movimientos sociales, se destaca el apoyo del Movimiento Evita y del Frente Patria Grande (frente político del MTE, Movimiento Popular La Dignidad y Mala Junta, entre otros).

³³ Cabe destacar, que el apoyo del gobierno a las organizaciones sociales y su representación frente a los tradicionales partidos políticos no deja de ser, por más de integrar la coalición, residual. Son numerosos los conflictos, desacuerdos y tensiones, sobre todo desde el Frente Patria Grande, con el gobierno. Los niveles de tensión llevaron a que en octubre de 2022 el Frente Patria Grande anuncie que, de no haber alguna medida para los más humildes, rompería la coalición.

³⁴ El dirigente social Emilio Pérsico (Movimiento Evita) como Secretario de Economía Social, el académico y político Alexander Roig (Movimiento Evita) como presidente del INAES y la referente social y ex-concejala Fernanda Miño (MTE) como Secretaria de Integración Socio Urbana, Juan Carlos Alderete (CCC) como Diputado Nacional, Rafael Klejzer (MP La dignidad) como Director de la Secretaría de Economía Social y Daniel Menendez (Somos Barrios de Pie) como Subsecretario de Promoción de la Economía, por mencionar los más relevantes.

proyectos y programas posibles, pensando las líneas de trabajo y contrastándolas con otros proyectos de integración existentes, reuniéndonos con organizaciones y cooperativas y recogiendo experiencias de vinculación entre el estado y las organizaciones sociales (entrevista a PR, 2022).

Los proyectos de integración socio urbana resultantes se estructuraron en tres ejes: Proyectos de Obras Tempranas (POT), Proyectos Ejecutivos Generales (PEG) y Lotes con Servicios (LS). Los POT, enfocados en la generación de infraestructura a través de obras de redes y conexiones de agua, cloaca y electricidad, veredas y arbolado, espacios comunitarios y playones deportivos. Los PEG, destinados a la totalidad de las obras de integración y regularización dominial, obras viales, tendido de redes, saneamiento y mitigación ambiental. Por último, el programa Lotes con Servicios (LS), que consiste en la generación de tierra urbanizada para proyectos de vivienda.

IV.4.2 Descripción del programa

Si la ruptura del A+T respecto a los otros programas fue la generación de puestos de trabajo a través de la creación de cooperativas para que ejecuten las obras, en la política del ReNaBaP se pueden identificar algunas rupturas con respecto a la dinámica del A+T:

1. Se deja de tomar como referencia el SMVM para pagar la MO, y se comienzan a cotizar las obras de acuerdo a indicadores propios de cada rubro (Cámara Argentina de la Construcción) y análisis de precios de las organizaciones, redefiniendo nuevamente al sujeto social: ya no un desocupado que se tiene que organizar en cooperativa, sino un trabajador organizado de la economía popular.
2. Las organizaciones sociales ejecutan proyectos al mismo nivel que las municipalidades o provincias, como Unidades Ejecutoras: no solo hacen el trabajo en el barrio, sino la gestión y administración de los subsidios. Las Unidades Ejecutoras deben armar el proyecto según sus capacidades y las necesidades de cada barrio.

3. Se trabaja sobre el concepto de integración socio-urbana más que infraestructura aislada: los programas abarcan infraestructura básica (electricidad, agua y cloacas), equipamiento comunitario, alumbrado, veredas, arbolado, puentes, etc., de una forma articulada entre sí.
4. Relacionado a esto último, los proyectos incluyen la conexión intra-lote: tanque de reserva de 600 litros y distribución de agua fría, en el caso de agua; pilar domiciliario, tablero, conexiones internas de luz y electrodomésticos básicos en el caso de la electricidad; y conexiones a la red de cloaca y cegado de pozos negros en el caso del saneamiento.

IV.4.3 Actores principales y rol en el proyecto

La Secretaría de Integración Socio-Urbana financia, a través del FISU y de créditos del BID, la totalidad de los programas. Las Provincias, Municipios y Organizaciones No Gubernamentales (Cooperativas, Fundaciones, Asociaciones Civiles) se pueden constituir en Unidades Ejecutoras. Firman convenios con la SISU, planifican, ejecutan y rinden la obra. Pueden subcontratar mano de obra, ejecutarla por administración, llamar a licitación, según corresponda.

Si bien tanto Municipios como Provincias en sus esquemas de gestión habitualmente reciben fondos para administrar, la novedad radica en que este programa colocó a las organizaciones al mismo nivel, asignándoles las mismas responsabilidades para la gestión y administración de los fondos. Es otro cambio de paradigma respecto al rol de las organizaciones, reivindicando y desafiando su capacidad para efectivizar recursos. Según el informe de gestión semestral de la SISU (2022),

La nueva institucionalidad delineada por nuestro plan recupera el saber hacer de los barrios, mediante el fortalecimiento de las capacidades de gestión y el control territorial y comunitario de las políticas. A la vez que se nutre del relevamiento

permanente y exhaustivo sobre las condiciones de vida en los territorios, el respeto de las costumbres y prácticas culturales y de uso de la tierra de quienes lo habitan (p.25).

Este párrafo explica en gran medida la retórica del programa: trabajar con las organizaciones presentes en los territorios, y fortalecerlas. Hasta ahora los resultados muestran que las organizaciones son responsables de casi el 60% de los proyectos en marcha.

Tabla 17. *Tipo de proyecto y Unidad Ejecutora*

Tipo proyecto	Organizaciones	Municipios	Provincia	SISU
<i>LS</i>	55	10	5	1
<i>LS (adquisición)</i>	1	0	0	8
<i>PEG</i>	2	22	10	0
<i>POT</i>	396	203	53	0
Total	454	235	68	9

Fuente: elaboración propia en base a SISU (actualizado al 27 de julio de 2022)

La tabla anterior se traduce en 766 proyectos realizados en 930 barrios, alcanzando a 686.980 personas. De estos, en 68.280 hogares se realizaron conexiones internas, de las cuales 22.022 fueron de agua que incluyeron la conexión a la red, la colocación de tanque de reserva elevado de 600 litros (independiente a la estructura del hogar) y la provisión de agua a todos los elementos *existentes* (por lo menos 1 canilla interna al hogar y 1 canilla de servicio).

IV.4.4 Consideraciones sobre el funcionamiento del programa

Los programas analizados en los apartados anteriores permiten un distanciamiento, por lo menos temporal, de la ejecución de la política. Y, si bien no abundan, existen antecedentes de análisis elaborados en el transcurso de los años posteriores desde distintos sectores académicos y políticos. Sin embargo, en el caso de la política del ReNaBaP y específicamente los POT, su carácter contemporáneo a este trabajo, de desarrollo e implementación en los

últimos dos años (2021-2022), generan que los pocos análisis existentes más bien sean de carácter descriptivo, y en el mejor de los casos abran interrogantes sobre algunos aspectos (Núñez, 2020; Ispizua y Asis, 2022). A través del acercamiento y participación como parte del CyTHAP en experiencias de implementación de POT por parte de organizaciones, se realizan algunas observaciones sobre el funcionamiento general:

- 1- Cuando no son Unidades Ejecutoras, hay una tendencia de los gobiernos locales a ser disfuncionales a los programas, en algunos casos entorpeciendo su desarrollo. La oportunidad de potenciar el trabajo de las organizaciones con algunas gestiones complementarias a los programas (apertura de alguna calle, otorgamiento de factibilidad para realizar obras, apoyo operativo en las conexiones a los servicios) es desaprovechada y refuerza la fragmentación entre los segmentos estatales.
- 2- La limitación de circunscribirse exclusivamente a los polígonos que determinan que es o no “barrio popular” genera que en el mismo barrio con idénticas condiciones, numerosas familias queden afuera de los proyectos. Cabe destacar que esta limitación está siendo en la actualidad abordada por las actualizaciones de los registros.
- 3- El desafío para algunas organizaciones sociales de asumir nuevos saberes en la gestión y administración de grandes subsidios. Esa heterogeneidad³⁵ implica distintas capacidades de gestión y administración. En ocasiones, la llegada de estos proyectos se transforma en un gran peso que puede complicar el funcionamiento de organizaciones. En ausencia de planificación y un contexto inflacionario alto, efectivizar los recursos y planificar las estrategias de acción, puede ser corriente para algunas organizaciones, pero no para otras:

³⁵ La categoría “organizaciones sociales” no da cuenta de la heterogeneidad de formas organizativas y perspectivas de los actores que las componen. Sin embargo, las categorías jurídicas no echan más luz sobre el asunto. Por ejemplo, los movimientos sociales estructuran parte del trabajo asociado al Estado en cooperativas. Las organizaciones vecinales, vinculadas a las sociedades de fomento, de carácter más barrial, en general se organizan en Asociaciones Civiles. También son Unidades Ejecutoras las Fundaciones, más vinculadas al trabajo territorial de organizaciones externas al espacio físico del barrio.

Nos llamaron a una reunión para hacer asistencia técnica de un POT, y cuando empezamos a planificar nos enteramos ahí que el POT era de 40 millones de pesos y que, de los 45 días entre el primer depósito y la firma del acta de inicio, ya habían pasado 35, ¡Y no habían hecho absolutamente nada! Estaban muy nerviosos. Afortunadamente, armamos un buen equipo de gestión y pudimos ejecutarlo (Entrevista a Cooperativa que asesoró a una Unidad Ejecutora vecinal).

De los datos abiertos de la Secretaría, se realizó la tabla 18 sobre el avance de obras:

Tabla 18 . Cantidad de obras según decil de avance físico

Avance	Cantidad de obras
Sin datos	293
0 a 9 %	101
10 a 19%	24
20 a 29%	55
30 a 39%	30
40 a 49%	30
50 a 59%	16
60 a 69%	43
70 a 79%	21
80 a 89%	27
> a 90%	87
Total	727

Fuente: Elaboración propia en base a información de la SISU (2022)

De los 727 proyectos, 293 no presentan datos de avance. De los 434 restantes, el 23% presenta avances menores al 10% y el 20%, mayor al 90%. Sin embargo, a diferencia del programa A+T, todos los proyectos que presentan avances están en la categoría “en ejecución”.

IV.5 Análisis de resultados

A partir del estudio de los modelos de gestión de cada programa, en la siguiente tabla (19) se presenta una síntesis de los aspectos más relevantes para entender la estructura de abordaje del problema de cada uno.

Tabla 19. *Condiciones institucionales, sociales y políticas de los programas.*

Variables / Programa	PRO-Agua	Modelo Participativo de Gestión	Agua+Trabajo (BSAS)	ReNaBaP(Arg.)
Vigencia	1985-1989	2003-2004	2004-2015	2021-2022
Contexto	Retorno a la democracia	Crisis institucional 2001. Guerra del agua en Bolivia. Renegociación de contratos.	Grandes masas de trabajadores desocupados. Boom de las cooperativas	Emergencia sanitaria por Covid-19. Atravesamiento de los Movimientos sociales al Estado
Financia	Tesoro Nacional / Vecinos (MO)	Vecinos (M.O.) / BID /AASA / Municipios	ENOHSA (Mat. y MO)	FISU / BID (Mat. y MO)
Actores Principales	Secretaría de la presidencia / OSN / Vecinos	Municipios /Vecinos / AASA/ ETOSS.	ENOHSA/ Cooperativas de trabajo / Municipios/ INAES	Organizaciones sociales/ Cooperativas y ONG/ Municipios/Provincias /SISU
Unidad ejecutora	OSN	AASA	Municipios	Municipios/provincias /ONG-Cooperativas
Adjudicación	planificada	demanda	oferta	demanda
Enfoques	De necesidad. Beneficiarios	De necesidad. Articulación con grupos de desocupados	Economía social. Cooperativismo estatal. Estructuración del movimiento piquetero	Economías Populares/ enfoque en el trabajo

Retribución por MO	Intercambio por bonificación en la factura	Intercambio por bonificación en la factura	Pago de complemento para alcanzar el Salario Mínimo, Vital y Móvil	Pago a las OSC de precios cotizados por las organizaciones, con asesoramiento de la SISU (similar a empresas)
---------------------------	--	--	--	---

Fuente: Elaboración propia en base a Brunstein (1988), AASA (1998), Galiani (2009), AySA (2015) y SISU (2022).

Lo primero que se observa es que todos los programas se insertaron en contextos de crisis: En el PRO-agua, a dos años del retorno a la democracia posterior a la guerra de Malvinas, el terrorismo de estado y un crecimiento inexorable de la deuda externa (esta década se conoció en varios países de América Latina como la *década perdida*; en el MPG y el A+T, la crisis del 2001, el corralito y la creciente masa de trabajadores desocupados y; en los POT, la emergencia marcada por la crisis del Covid-19 aceleró la búsqueda de financiamiento para los programas, concretándose con la ejecución de la Ley de Aporte Solidario y Extraordinario.

Respecto a los actores principales, unidades ejecutoras y enfoques, aparece una continuidad tanto en el proceso de descentralización de los programas como de re conceptualización de los destinatarios. De la centralidad de OSN y los beneficiarios con escaso rol en la gestión en el PRO-agua y la incorporación de múltiples actores del MPG para fortalecer las interacciones, al rol de las cooperativas y movimientos sociales primero vinculados directamente a los municipios (A+T) y en la actualidad con distintos grados de libertad en la gestión. Ahora bien, esta continuidad implica también una ruptura: la forma de entender a los destinatarios cambio entre el MPG y A+T, pasando de un enfoque de necesidad y articulación con grupos de desocupados a la estructuración de cooperativas de trabajo con retribución por la mano de obra. En la instancia del ReNaBaP, se pasa a un esquema de planificación y gestión de la obra integral por parte de las organizaciones, al mismo nivel que los Municipios y Provincias.

Por otro lado, se construye la tabla 20 para revisar las características materiales de las redes construidas en cada programa, y el impacto cuantitativo en la creación de redes.

Tabla 20. *Condiciones materiales e impacto de las redes generadas.*

VARIABLES / PROGRAMA	PRO-AGUA	Modelo Participativo de Gestión	Agua+Trabajo (1)	ReNaBaP (2)
km/años	s/d	s/d	321.42	240.95
Tipo de red construida	precaria	oficial	oficial	oficial
Conexiones por año de vigencia	30.000	24.473	136.000	17.937
Conexiones intra lote	no se realizaron	no se realizaron	no se realizaron	22.022
Conexiones intra lote	no se realizaron	no se realizaron	no se realizaron	Tanque 600 l, 1 canilla interna y 1 de servicio

(1). Se incluyen datos de la provincia de Buenos Aires

(2). Se incluyen datos de todo el país

Fuente: Elaboración propia en base a Brunstein (1988), AASA (1998), Galiani (2009), AySA (2015) y SISU (2022).

Cuantitativamente, el A+T fue el programa de mayor continuidad (11 años) y mayor expansión de servicios e incorporación de clientes, aunque no tuvo foco en garantizar la calidad de la conexión a la red³⁶. La política del ReNaBaP es la más completa en términos de abordaje del problema, colocando tanques de reserva y conectando los artefactos existentes en el hogar.

³⁶ A partir de 2018, solo en el radio de prestación de AySA, se comenzó a dejar una canilla de servicio por fuera del domicilio, para garantizar una “boca segura”.

Por otro lado, el programa PRO-agua fue el único que se expandió con una materialidad precaria. El MPG, A+T y ReNaBaP construyeron redes de acuerdo a las normativas oficiales de los entes.

IV.6 Conclusiones parciales.

En este capítulo se planteó un recorrido de las políticas públicas de los últimos 40 años, profundizando en las de mayor complejidad multiactoral e impacto cuantitativo, A+T y POT. Se buscó plantear los programas en función de una trayectoria común, condicionada y socialmente construida por los entornos económicos y políticos de cada tiempo, de forma de identificar características comunes, rupturas y continuidades y aproximar su impacto en orden cuantitativo.

En un primer lugar se presentó el PRO-agua, ligado a la urgencia de mirar y aceptar las condiciones de existencias de grandes masas de trabajadores: las villas de emergencia. A partir de ese reconocimiento, esta política planteó un abordaje precario y rápido, cargando el peso de la ejecución de las obras en los vecinos, sin retribuir la mano de obra con un salario directo, sino en beneficios en la facturación.

Casi de la misma forma se plantea el Servicio de Agua Consensuado, aunque se observa un factor que refuerza las tensiones dentro de los barrios y las comunidades: la obligación de *cohesión*, en territorios mayormente fragmentados, para juntar el dinero de todos los “potenciales usuarios” y pagar una única factura, hasta *demostrar* cierto merecimiento: consumo responsable y comunidad organizada. Esta condición casi extorsiva implica que cualquier desviación en la posibilidad de pagar el consumo debía recaer y ser asumida por los propios vecinos.

En el armado y puesta en funcionamiento del Modelo Participativo de Gestión, se observa el derrotero de una gestión empresarialista que comenzó articulando lógicas exclusivas de la ganancia, buscando expandir redes e incorporar clientes, y finalizó con una prueba piloto de

tendencia desmercantilizadora de obras en sectores de bajos recursos, utilizando la mano de obra local sin más retribución que la bonificación del consumo en la factura, pero articulando actores, generando capacidad organizativa en los barrios y sentando las bases institucionales y de diagnóstico para transformarse (o ser un insumo determinante) en el programa Agua + Trabajo.

El programa A+T plantea una ruptura en tanto organiza y estructura la mano de obra en cooperativas y paga por ello una retribución económica, e incorpora al INAES y al SGBATOS en la capacitación. Sin embargo, la “inercia” aparece en la idea de que los asociados a las cooperativas solo tienen que cobrar el SMVM, no un salario equivalente a la retribución por su fuerza de trabajo, limitando así sus condiciones materiales de subsistencia y generando múltiples conflictos internos a las cooperativas. La escasa retribución se sumó a las dificultades en los mecanismos administrativos para el pago a las cooperativas.

Se puede argumentar que esta característica explica, por lo menos en parte, la incapacidad de ejecutar convenios firmados por parte de las incipientes cooperativas. A esto se le suma el accionar Municipal y sus capacidades institucionales y políticas. Esa combinación dejó un saldo de casi 1000 convenios firmados con ejecuciones menores al 10%.

Con la llegada de la SISU y los Proyectos de Obras Tempranas, se evidenció una ruptura en la generación de redes en barrios populares en dos órdenes: técnico y de gestión. En el orden técnico, la infraestructura básica se plantea articulada entre sí, redes de agua, cloacas, tendido eléctrico y cordón cuneta pueden constituir un mismo proyecto. Y un avance fundamental para efectivizar la infraestructura: garantiza condiciones de uso de las infraestructuras, realizando las conexiones internas mínimas y proveyendo algunos equipamientos a los hogares (heladeras, cocinas, garrafas, etc.).

Si bien los avances en la infraestructura de muchos barrios son importantes, hay una dificultad cuantitativa evidente en la cantidad de proyectos para lograr la integración socio-urbana entendida bajo los parámetros de la ley. A pesar de los más de 700 convenios

firmados, solo 2 barrios donde se han firmado convenios con la SISU han “salido” del listado³⁷ de barrios populares.

A su vez, la firma de convenios con altos valores para ejecutar POT, en ocasiones no se corresponde con las capacidades técnicas, institucionales y de gestión de algunas organizaciones. Esto significa que las organizaciones “aprender haciendo”, con los costos organizativos (y humanos) que eso representa sobre sus espaldas.

Un factor común en todos los programas aparenta ser la fragilidad institucional y la incapacidad de las políticas de superar a los gobiernos. Una primera aproximación a entender esta fragilidad radica en las contradicciones al interior de las estructuras estatales que generan los programas instalados en contextos de urgencia, en ocasiones desplazando y redefiniendo normas vigentes y el quehacer habitual.

En esa instancia de superar la fragilidad institucional están los proyectos del ReNaBaP, normados durante el gobierno de la alianza Cambiemos e instrumentados en el gobierno actual del Frente de Todos. En esta etapa será la capacidad de organización y movilización de los movimientos sociales las que logren perpetuar en el tiempo esta política, a la vez que la profundicen.

Si el capítulo 3 se enfocó en mostrar los rasgos que caracterizan la infraestructura de los asentamientos y situó al agua con un potencial para la organización colectiva, en este capítulo se pudo observar y describir como se implementaron las Políticas Públicas que captaron parte de ese movimiento para ampliar las redes. Ahora bien, ante tanta demanda insatisfecha ¿Cómo articularon los actores sociales para poner en agenda sus comunidades? Tanto los programas de A+T como los POT han generado narrativas sobre la inclusión, la integración y el trabajo ¿cómo fueron traducidas en los territorios?

³⁷ En la actualización del ReNaBaP (2021) se observa que 137 barrios que estaban en el listado original de 2018, no aparecen. De estos 137, solo en 2 se firmaron convenios por obras: El Tambo, en La Matanza, y Obrero A y B, en Cipolletti.

La respuesta implica a profundizar la investigación en el territorio, sobre experiencias concretas de articulación de las políticas con las demandas locales, tanto locales en clave municipal, como en clave local. Complementariamente se considera relevante indagar en las capacidades de áreas técnicas y administrativas de los gobiernos locales para comprender la realidad de los barrios populares, sus lógicas y potencialidades, y en las capacidades políticas e generar respuestas para los sectores empobrecidos.

CAPÍTULO V

El Programa Agua + Trabajo en Mar del Plata. Gestión local y cooperativismo estatal en la urbanización popular. (2003-2015)

V.1 Introducción

Las investigaciones que contribuyen a este capítulo analizan desde distinta perspectiva la producción de infraestructura urbana, el cooperativismo y los contextos de urbanización popular. Interesan en particular estudios sobre estrategias para acceder a infraestructuras, que analizan las redes políticas, las condiciones y articulaciones de cada territorio (Catenazzi, 2013); estudios sobre los servicios urbanos y las sociedades capitalistas, que caracterizan la producción/consumo de la urbanización y los aspectos estructurales y coyunturales de los capitalismos dependientes de América Latina (Pírez, 2018); trabajos que abordan la reestructuración de la crisis del 2001, al estudiar el rol asignado por el Estado a las cooperativas de trabajo y las políticas públicas que viabilizaron ese tipo de estructuración (Cravino, 2013, Arcidiácono & Bermúdez, 2015); y experiencias que indagan en la conceptualización de la urbanización popular y analizan la producción de servicios urbanos con énfasis en las relaciones y vínculos entre las prácticas y los referentes barriales (Cacopardo, 2021; Ispizua et al, 2021).

Este desarrollo se sitúa en los debates vigentes de las últimas décadas sobre gobernabilidad local y urbanización popular, desde posturas que interpelan las formas de gestión pública dominantes con una perspectiva interactoral, multisectorial y participativa (Gargantini, 2012), y las que lo hacen desde un enfoque socio-técnico, con una perspectiva situada y sistémica (Thomas et al, 2012). Se vinculan categorías de dos campos teóricos:

Por un lado, la categoría de urbanización popular (UP), entendida como los mecanismos y estrategias mediante los cuales grupos sociales acceden a infraestructura y vivienda por fuera de los mecanismos formales. Esta acción de “hacer ciudad” por mano propia, sucede en

general a través de prácticas y estrategias colectivas o individuales con alto nivel de autogestión, muchas veces potenciados por articulaciones intersectoriales, interinstitucionales y políticas. Según el autor

La UP refiere a la construcción de los soportes materiales para la vida social aglomerada que resulta de prácticas populares, por fuera predominantemente de los mecanismos mercantiles y estatales, y su producto es un medio urbano precario, fruto de un proceso de urbanización inversa (2019, p. 5).

Para especificar la producción popular, se toma la definición de Urbanización Popular de Cacopardo (2021), enfatizando en las estrategias de los actores locales y experiencias de vinculación con referentes barriales y participación en la gestión. Según esta perspectiva, la UP no se manifiesta en un gran acto único sino que los hechos muestran un itinerario complejo, de “pequeñas acciones en apariencia intrascendentes a una mirada distraída” (p. 1219). Considera que este fenómeno acontece en una trayectoria cotidiana de conflictos, tensiones, alianzas, vinculaciones -no en un hecho único- donde los habitantes resuelven el acceso a los servicios por fuera de los mecanismos formales de producción. Esta noción nos permite reflexionar sobre el proceso histórico de conquistas de derechos a servicios básicos, entre relaciones sistémicas de poder y producción, de luchas y resistencias de territorios locales.

Por otro lado, se utilizan dos categorías teóricas del enfoque socio-técnico (Thomas et al., 2012):

Dinámica socio-técnica: entendida como un conjunto de patrones de interacción de tecnologías, instituciones, políticas, racionalidades y formas de constitución ideológica de los actores.

Trayectoria socio-técnica: se utiliza este concepto para analizar de qué forma los actores presentes en el territorio construyen las relaciones problema-solución alrededor de una cuestión. El estudio de este período previo enriquece el saber acerca del poder relativo de los

actores, la naturaleza de sus recursos, percepciones e ideologías, alianzas y conflictos y las estrategias de acción política.

El objetivo es contribuir con insumos empíricos y teóricos sobre la gestión asociativa de acceso a redes de agua, analizando la política de Agua más Trabajo (en adelante A+T) en la ciudad de Mar del Plata y sus vinculaciones con los actores sociales y cooperativas de trabajo ejecutoras.

Se parte de entender como constitutiva de la implementación de esta política a la articulación entre las capacidades institucionales de los gobiernos locales, tanto técnicas y administrativas como políticas-institucionales, para comprender la realidad de los barrios populares, sus lógicas y potencialidades y generar respuestas; y las capacidades organizativas y de gestión de los actores barriales y su trayectoria previa a la implementación de la política, construyendo condiciones de posibilidad. Así, rescatar los saberes instalados en los barrios y sus estrategias de gestión, tanto en la construcción de soluciones alternativas a las políticas públicas implementadas “desde arriba” como en su capacidad de poner en la agenda la consolidación del servicio en sus territorios.

Desde el 2003 los programas estatales utilizaron la figura de “cooperativismo de trabajo” en políticas sociales, consolidando un modelo de producción de infraestructura y hábitat en los sectores más humildes. A través de distintos programas como “Emergencia Habitacional”, “Agua Más Trabajo”, “Manos a la Obra” y posteriormente los Programas de Ingreso Social con Trabajo (PRIST) “Argentina Trabaja”, “Ellas hacen” y “Hacemos Futuro”, se buscó estructurar en términos organizativos y socio-laborales a gran parte de la población que había quedado desempleada y en situación de vulnerabilidad social producto de la crisis del 2001.

Los actores que articularon gran parte de estos programas, de financiamiento nacional e internacional, fueron los gobiernos locales. Desde la década de los 80 y 90, habían tenido un rol preponderante como ámbito privilegiado de gobernanza, acompañando el proceso descentralización, privatización y reorganización del Estado (Di Virgilio & Chiara, 2005). Para

entonces, atravesaban serios problemas institucionales y dificultades en la implementación de las políticas, producto de la agudización de las problemáticas sociales y sus crecientes tensiones, el desmantelamiento del Estado –profundizado durante la década de los 90- y los efectos de los procesos de globalización.

Los modos de gestión local producto de esos condicionantes, se caracterizaron en general por fuertes limitaciones políticas, insuficiente capacidad institucional instalada, escaso grado de integralidad en las acciones propuestas y bajo nivel de articulación actoral promovidos desde lo local, diezmando el impacto y la capacidad para actuar eficazmente frente a las problemáticas sociales (Gargantini, 2012).

En ese marco, la relación Estado Nacional-Municipios articuló los programas sociales en territorio a través de la organización de desocupados y de beneficiarios del plan Jefes y Jefas de hogar en cooperativas de trabajo. El rol que el Estado le otorgó al “cooperativismo”, como organizador de la distribución de recursos para la reactivación económica, fue foco de críticas por parte de referentes de la economía social. Las principales fueron que la formación de las cooperativas, a cargo del Estado, asignó a personas que percibían distintas asignaciones sociales la obligación de “auto-organizarse” en cuadrillas para la realización de obras y servicios públicos establecidas por el Estado (Lo Vuolo, 2010). Y que esa condición obstaculizó la organización genuina y el estímulo a la conformación de una identidad cooperativa entre los/as receptores/as, en particular de quienes no tenían experiencia previa de trabajo colectivo (Constanzo et al., 2014). De aquí se desprende la idea de “Cooperativismo estatal”.

Esta nueva articulación entre los niveles de gobierno y las cooperativas se ve reflejada en los datos del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES): de las 17.928 Cooperativas de Trabajo existentes, el 92% se crearon después del 2003. Arcidiácono y Bermúdez (2015) llamaron a este fenómeno “el boom de las cooperativas de trabajo”.

A partir del análisis del programa y del recorrido de su implementación en distintos barrios populares, se busca responder a las siguientes preguntas: ¿Cómo se seleccionaron las obras a realizar? ¿Qué complejidades significó la conformación de cooperativas y qué desafíos presentan? ¿Qué capacidades se desarrollaron a lo largo de la implementación del programa y quienes las desarrollaron?

La recolección de información, datos y materiales de este capítulo se obtuvieron con el método de investigación cualitativa y en los límites de la idea de observación participante: durante 5 años de implementación del programa en la Ciudad, el autor de esta tesis –técnico de la empresa estatal entre 2010 y 2018- articuló con las áreas técnicas-administrativas (compras de materiales, elaboración de proyectos, certificaciones) y con el área político-institucional (reuniones con las cooperativas, visitas institucionales, resolución de conflictos). Por otro lado, el trabajo “de campo” fue la inspección diaria y certificación de los trabajos de las cooperativas. A través de los años, se construyó un vínculo con distintas organizaciones, atravesado por los conflictos económicos y operativos del programa. En ese marco se recolectó información de la implementación del programa, se obtuvieron planos, documentación institucional y se realizaron entrevistas de carácter semi-estructurado a Cooperativas de Trabajo, directivos y funcionarios de la empresa de Agua y Saneamiento y a referentes barriales.

A partir de esta práctica y con el apoyo de sociogramas, se reconstruyen y describen los recorridos previos, los momentos de implementación y las experiencias acumuladas, tanto de los barrios donde se ejecutó el programa como de las cooperativas y de la institucionalidad estatal.

El capítulo consta de 2 partes: V.2 Alcances locales de la implementación del programa y V.3 La construcción de funcionamiento del Programa.

V.2 Alcances locales de la implementación del programa

En Mar del Plata la distribución, gestión y mantenimiento de los servicios sanitarios está a cargo de la empresa municipal Obras Sanitarias Sociedad de Estado (en adelante OSSE). Como se mostró en el capítulo 2 de esta tesis, la empresa atravesó de una particular manera los procesos de descentralización y privatización. La ardua movilización sindical y social, el apoyo de gran parte del Consejo Deliberante y las aspiraciones de acceso a crédito internacional, moldearon para 1984 esta Sociedad de Estado y definieron un contrato hidrosocial que desde el 93 incorporó el paradigma de la racionalidad y la planificación de los recursos hídricos. La temprana Sociedad de Estado fue una ventaja comparativa respecto a la gran cantidad de prestatarias que vivieron períodos de vaciamiento y privatización, viendo vulnerar sus horizontes de planificación y ampliación de redes.

Bajo la modalidad A+T en el Partido de General Pueyrredón se firmaron 33 convenios. De esos, 11 no se ejecutaron, en general por falta de capacidad institucional de la empresa para administrarlos. Esto se debió a que el programa, al basarse en una oferta intensiva de obras para realizar, requería que los gobiernos locales conformen los grupos pre-cooperativos y los acompañe en su institucionalización.

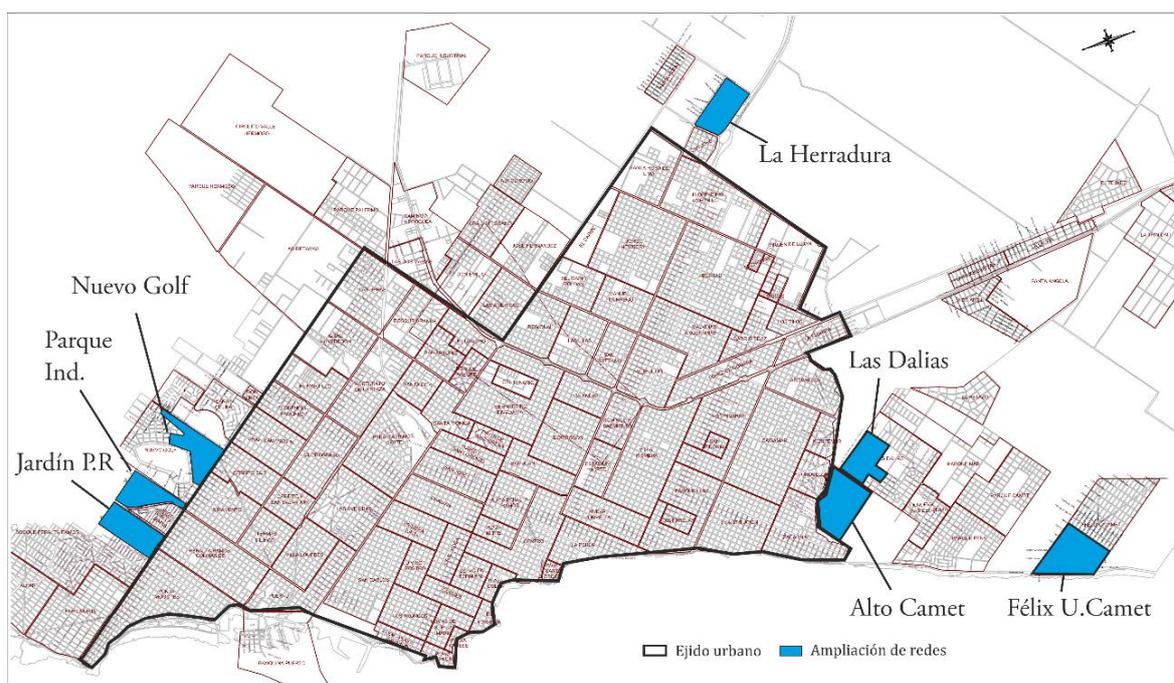
En el cuadro, el estado “archivada” y “terminada” corresponden a obras realizadas, y “acuerdo específico” y “dada de baja” corresponde a obras sin realizar.

Tabla 21. Estado de obras del programa A+T en Mar del Plata.

	Estado	Cantidad
1	Archivada	15
2	Terminada	7
<i>sub total</i>		22
3	Acuerdo específico	4
4	Dada de baja	7
<i>sub total</i>		11
Total		33

Fuente: elaboración propia en base a ENOHSa.

Mediante la implementación del programa A+T, entre 2008 y 2015 se ejecutaron en la ciudad 103.915 metros de cañerías en 7 barrios y 5034 hogares que no contaban con servicio y estaban por fuera del ejido urbano accedieron al mismo. El impacto en términos de ampliación de redes se observa en el gráfico 11. Para el año 2001 la población sin redes de agua era, en la Ciudad, de 68.088 personas. Esto significa que bajo la modalidad de A+T se le dio conexión y red al 22% de la población sin agua de la ciudad, unas 15.100 personas.

Gráfico 11. Plano de Mar del Plata con obras ejecutadas entre 2008-2015

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 22. *Barrios en Mar del Plata donde se ejecutó el programa, cantidad de metros y conexiones.*

Barrio	Metros	Conexiones
Las Dalias	16449	839
Herradura	15013	696
Nuevo Golf	15288	756
Parque Independencia	10267	492
Jardines Peralta Ramos	10043	516
Alto Camet	20757	996
Félix U. Camet	16098	739
Total	103915	5034

Fuente: Elaboración propia en base a datos de OSSE.

Si bien el programa A+T tuvo sus orígenes en el año 2004 en el plano nacional, no fue hasta el 2008 que en la ciudad de Mar del Plata se pudo concretar el inicio de las obras. Según el testimonio del entonces presidente de la empresa:

El Programa implicó un cambio de criterio en la provisión del servicio, ya que OSSE se cernía a atender las demandas del ejido urbano. Cuando nosotros llegamos este programa existía pero OSSE no se había querido incorporar...Hoy más de 15 mil personas tienen el servicio. (Entrevista a Mario Dell' Olio, canal ZOOM, 2015).

En entrevistas³⁸ con los técnicos que llevaron adelante los trabajos, se vincula la decisión de implementar el programa con disputas y tensiones entre coaliciones gobernantes de distintos signos y en falta de consenso dentro de la empresa:

Nosotros empezamos a trabajar en el 2005, cuando se originó el programa... pero desde el 2005 al 2008 no se pudo implementar. En términos políticos, Mar del Plata era oposición al gobierno nacional, y no salían las cosas para acá. En el 2005 pudimos hacer las primeras recorridas, pero hasta que no llegó Dell' Olio en 2008 no se pudo

³⁸ Se utilizan nombres ficticios y abreviaciones en las entrevistas.

arrancar. Ahí la empresa nos mandó a un grupo de técnicos al ENOHSA. Volvimos de ahí y arrancamos (Entrevista a técnico1, 2021).

Yo no sé cuánto tiempo anterior, pero sí sé que en otras gestiones se intentó hacer el A+T y no hubo una respuesta, había viajado ya un equipo para ver la experiencia en los barrios marginales de buenos aires y no sé por qué motivo no hubo una devolución a esa propuesta. A mí en el 2008 y me dijeron “vamos a ver el programa A+T” (Entrevista a técnico2, 2021).

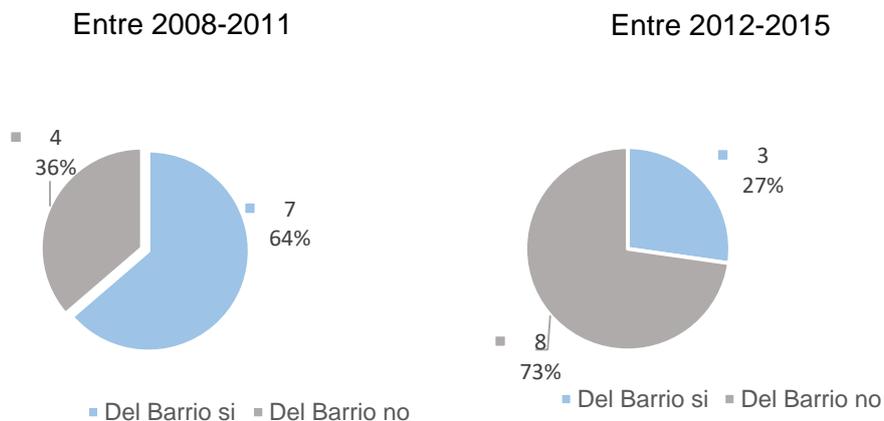
Respecto a las complejidades de la implementación, los funcionarios locales subrayan una cuestión mencionada en el capítulo anterior:

La traba más grande que tenía el programa era la burocracia en los certificados, la demora que impedía que la gente cobre en tiempo y forma y generaba un desfasaje a cooperativas que no tenían un respaldo económico para hacerle frente, más allá del adelanto de obra. Sin experiencia en administración ni gestión, se venían abajo. Si las cooperativas hubieran cobrado apenas hacían la prueba de funcionamiento³⁹, hubiera sido otra la historia. (Entrevista a funcionario de OSSE, 2021).

El objetivo de seleccionar cooperativas locales que den trabajo a los mismos “vecinos” que luego se beneficiarían con la obra fue parte de los objetivos del programa y de la narrativa de los actores políticos. Sin embargo, en la implementación del programa se pueden observar dos períodos: Entre 2008 y 2011, inicios del programa en MdP, las cooperativas del mismo barrio que la obra representaron el 64%, pero entre 2012 y 2015, ese porcentaje disminuyó a un 27%, siendo un 73% de obras con cooperativas que no pertenecían a los mismos barrios, y no generando grupos organizativos barriales. El gráfico 12 muestra la composición de las cooperativas en dos períodos.

³⁹ La prueba de funcionamiento consistía en cargar con agua a presión los metros de cañería realizados y verificar que no existan pérdidas. Era el último paso para dar comienzo al trámite del certificado. A partir de ahí, se tardaba entre 45 y 60 días en pagar a las cooperativas.

Gráfico 12. Porcentajes de cooperativas pertenecientes a los barrios donde se desarrollaron las obras.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de OSSE

Este indicador da cuenta de que el Programa en una primera instancia se dedicó a formar cooperativas de trabajo vinculadas a los barrios donde se hacían las obras, pero progresivamente esa necesidad se fue desplazando hacia la necesidad de sostener las cooperativas de trabajo existentes, más que en generar nuevas. Así, los actores barriales fueron perdiendo peso en la experiencia organizativa, siendo espectadores privilegiados de experiencias organizativas ajenas. Esto no fue solo en Mar del Plata, sino que se identifica como un factor común:

La Matanza tenía inicialmente 90 cooperativas. Muchas fueron quedándose atrás, haciendo obras con muchos problemas. En un momento pusimos un filtro y quedaron 25, las mejores, para seguir construyendo obras. Lo que pasa es que el equipo de trabajo comienza a aprender al final de la primera obra, y algunos aprenden y otros no. Hoy tenemos solo 15 cooperativas (Funcionario de AySA, 2022)

Los argumentos principales que se desprenden de la información recolectada son:

1. Los precios pagados por la obra fueron quedando desactualizados ante la creciente inflación, impidiendo tiempos de aprendizaje improductivos en términos de avance de obra.

2. Se generaron en los primeros años cooperativas que después de realizar la obra en su barrio quedaron con un know how y capacidad instalada apta para resolver problemas en barrios vecinos.
3. El ente encargado de constituir las cooperativas (INAES) se saturó ante el boom de conformación de cooperativas (Arcidiácono & Bermúdez, 2015), haciendo imposible la formación de cooperativas nuevas, tardando hasta 2 años para tramitar la constitución.

La experiencia del A+T tuvo su “productividad institucional” en la gestión local de OSSE. En base a la experiencia de la implementación del Programa y a las cooperativas que habían “sobrevivido” al proceso organizativo, el 15 de mayo del año 2013 se aprobó la ordenanza 311/2013, modificando una ordenanza general de obras públicas municipales, para incluir a las Cooperativas y Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs) dentro de los contratos vigentes entre vecinos y empresas, mediante una modalidad que se denominó “Obras de Menor Envergadura” (en adelante OME). El argumento principal de la ordenanza fue:

(...) que se ha observado una creciente demanda de obras de Agua y Cloaca de mediana o pequeña envergadura para el mejoramiento de los barrios, siendo reducido el número de empresas constructoras que prestan servicios en este tipo de obras (Considerando de la ordenanza 311/2013).

Y que

La modificación en cuestión abre el registro incorporando PyMES y Cooperativas, a las cuales no les será exigible la inscripción indicada en el artículo 140 de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Considerando de la ordenanza 311/2013).

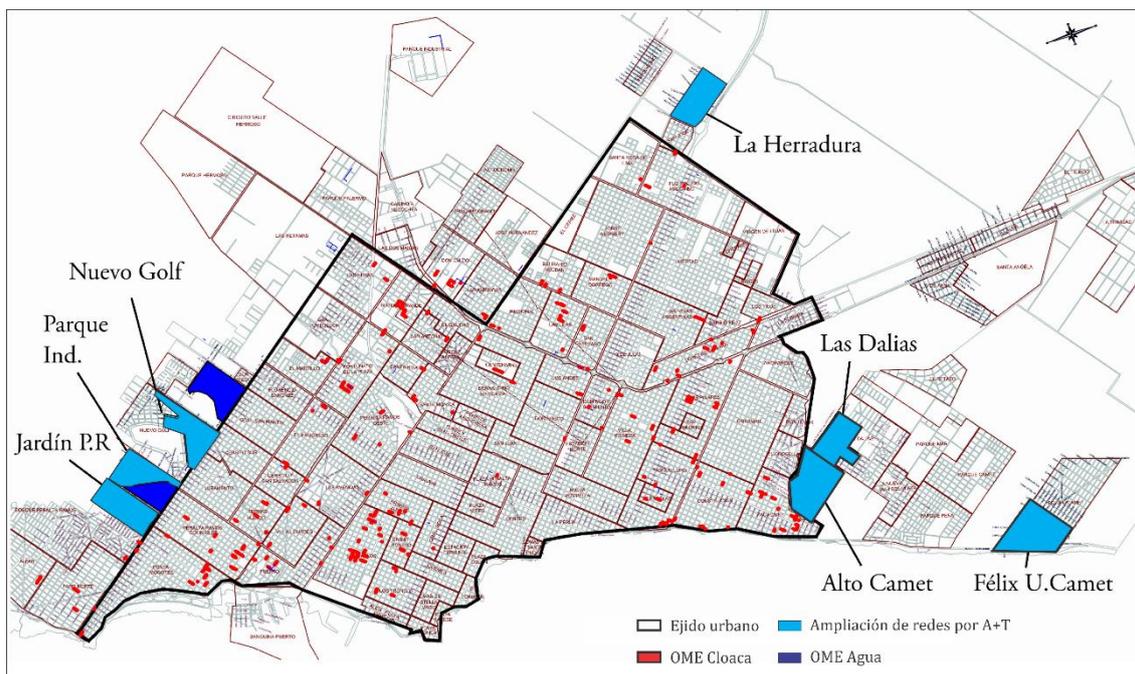
Esto permitió que las cooperativas ingresen a trabajar con OSSE en la ejecución de obras de agua y saneamiento, generando mecanismos simplificados respecto a requisitos técnicos administrativos que se le exigían a otro tipo de empresas. A pesar de expresar que las PyMEs también estaban habilitadas, el artículo 3° de la ordenanza sólo autoriza “una prueba piloto

con las cooperativas que se inscriban en el registro (...) luego de haberse inscripto y capacitado en Obras Sanitarias”

Agua + Trabajo dio inicio a la OME con Cooperativas, porque las empresas no querían hacer más obras por administración, porque tenían un costo fijo enorme y el vecino no lo podía pagar. Dejaron de existir esas empresas, fueron creciendo o desaparecieron, entonces teníamos que hacer completamiento de redes y no teníamos empresas disponibles, y ese hueco se ocupó con las cooperativas que venían trabajando. El Agua + Trabajo nos dio las herramientas para llevar a cabo todo lo que se hizo después con cooperativas (Entrevista a Asier Iriberry, coordinador del programa A+T, 2020).

A medida que la política de A+T se fue apagando (2015), la utilización de cooperativas como proveedoras de mano de obra para ampliar el servicio se constituyó en una herramienta de gestión de obras de infraestructura de la empresa estatal, que la utilizó para realizar completamientos dentro del ejido urbano, dentro de una lógica mercantil. A lo largo de 6 años, 12 cooperativas construyeron 174 obras de agua y cloaca.

Gráfico 13. Plano de Mar del Plata con obras de A+T y OME ejecutadas entre 2008-2015



Fuente: Elaboración propia.

Las OME se caracterizaron por ser obras pequeñas en relación a las del A+T, con plazos de ejecución entre 2 semanas y 1 mes, y principalmente fueron obras de cloaca (138 de cloaca vs 36 de agua). La cantidad máxima de cooperativas trabajando en OSSE fue en el 2016, con 8 cooperativas en simultáneo. Estas obras, a pesar de contar con la capacidad institucional instalada por A+T, también arrastraron sus limitaciones, de distintos órdenes:

1. Políticos: La inercia en la formación de precios impuesta por OSSE, que toma del A+T los valores del Salario Mínimo Vital y Móvil, generando una limitante en las posibilidades de ingreso de las cooperativas. El principal reclamo de las cooperativas es que se tome como referencia los precios del gremio de la construcción o valores referenciales de la cámara argentina de la construcción.

2. Administrativos: Las obras se realizan de a una por vez, generando semanas improductivas entre que las cooperativas terminan una obra y comienzan otras.

3. De competencias profesionales: La imposibilidad de contratar técnicos que no sean exclusivamente ingenieros civiles (dejando afuera arquitectos o maestros mayores de obra) para estas obras menores de infraestructura, una puja entre los organismos colegiados, sumado al monto escaso monto que se paga por la tarea –directamente proporcional al valor de la obra- y a la complejidad que representa acompañar técnicamente a las cooperativas, genera una escases de posibilidades de representación técnica.

V.3 La construcción de funcionamiento del acceso al agua: municipio, cooperativa y barrio en las articulaciones del programa.

Presentados los aspectos generales del funcionamiento del Programa en Mar del Plata, interesa ahora profundizar en la dimensión barrial de la implementación del programa. La selección de los barrios a ejecutar y su priorización en la agenda tuvieron que ver con distintos factores. Según los técnicos, “El programa estaba claramente atravesado por las coaliciones políticas de ese tiempo, y se realizaba en función las demandas territoriales” (Entrevista a técnico2, 2021).

Hubo una relación directa con la capacidad de presionar por parte de los dirigentes barriales a la dirigencia de la empresa municipal. Todos eran proyectos que venían con arrastres de no menos de 5, 10 años, pero se priorizaron las obras donde los dirigentes tenían peso o incidencia...la priorización fue política más que técnica-operativa (Entrevista a técnico1. 2021).

En todos los barrios en donde se implementó el Programa, ya había estrategias colectivas o individuales instaladas para abordar la problemática del agua, donde OSSE articulaba con la sociedad civil para brindar alguna solución previa a la red oficial. Tanques comunitarios que la empresa de servicios colocaba y rellenaba con sus camiones cisternas (y los vecinos transportaban largas cuerdas en bidones o baldes), tanques elevados alimentados por perforaciones de la empresa y redes informales administradas a través de cooperativas de servicios barriales, o convenios interinstitucionales con organismos de I+D para brindar

soluciones alternativas. Y también se observa que cada vez que la empresa no cumplía con su parte, se enfrentaba a distintas formas de protesta y movilización. El abastecimiento previo se muestra en la tabla 23.

Tabla 23. *Sistemas de abastecimiento previo en los barrios donde se implementó el programa.*

Barrio	Forma de abastecimiento previa	Administración
<i>Las Dalias</i>	Sistema de tanques comunitarios	OSSE y sociedad de fomento
<i>Herradura</i>	Tanque cisterna en el barrio y alimentación con derivaciones precarias	Torre con pozo propio. Mantenimiento por OSSE
<i>Nuevo Golf 1</i>	Red precaria conectada a la red formal	Nadie - Reparaciones por OSSE
<i>Nuevo Golf 2</i>	Sistema de Tanques comunitarios	OSSE y sociedad de fomento
<i>Parque Independencia</i>	Red precaria administrada por cooperativa de servicios del barrio vecino	Sociedad de fomento con convenio
<i>Jardines Peralta Ramos</i>	Pozos particulares	-
<i>Beltrán Camet</i>	Red precaria construida entre Vecinos - OSSE	Nadie. Las reparaciones por parte de cada vecino
<i>Félix U Camet</i>	Pozos particulares o comunitarios. Sistema de Tanques comunitarios	OSSE y sociedad de fomento

Fuente: elaboración propia en base a las entrevistas realizadas.

De estos barrios, se propone identificar aspectos relevantes sobre las trayectorias previas a la implementación de la política, la ejecución y la experiencia acumulada en cada actor (estatal, cooperativa y actor vecinal). Se parte de una muestra no probabilística basada en la posibilidad de plasmar el mayor espectro de articulaciones y en la posibilidad de acercamiento a los casos. Se seleccionaron Las Dalias, Parque Independencia y Nuevo Golf.

Las Dalias: ubicado en la zona norte de la ciudad, el caso es relevante por ser el primer barrio donde se implementó el Programa y por la vinculación interinstitucional previa a la implementación se identifican 3 etapas:

- 1- El funcionamiento del convenio cuatripartito entre los vecinos, la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMdP), la Municipalidad de General Pueyrredón (MGP) y OSSE.
- 2- La conformación de un grupo pre-cooperativo y su proceso constituyente.
- 3- La conformación de una segunda cooperativa bajo lógicas distintas.

Parque Independencia: interesa en tanto se gestó un arreglo institucional generado entre la sociedad de fomento y la empresa prestadora de servicio. Se destacan 4 etapas:

- 1- La expansión de una red “informal”.
- 2- La transformación de esa red en un convenio administrado por la sociedad de fomento vecina.
- 3- La conformación de una cooperativa por parte de un actor barrial.
- 4- La realización de la red “formal” y el retiro de la vieja red.

Nuevo Golf: es el asentamiento de mayor dimensión y población de la ciudad (Informe de villas y asentamientos, 2019). El actor relevante es el actor barrial, que organiza a la comunidad y plantea objetivos y estrategias para acceder a infraestructura. Se ha identificado el acceso a la red de agua como resultado de tensiones reiteradas en la trayectoria del actor y OSSE. Se identificaron 3 instancias de acceso al agua:

- 1- La expansión de una red “informal”.
- 2- Una primer experiencia del programa A+T donde se abandonó la obra.
- 3- Una segunda instancia donde el actor barrial conformó una cooperativa que no logró prosperar en el tiempo.
- 4- Una tercer y última instancia donde una cooperativa ajena al barrio terminó la obra.

V.3.1 Las Dalias

El primer barrio donde se realizó el A+T fue Las Dalias, en la zona norte de la Ciudad. La trayectoria barrial muestra un camino previo donde, según el investigador Fernando Cacopardo, se gestó un convenio cuatripartito entre la UNMdP, OSSE, la MGP y los vecinos del barrio, para generar una solución alternativa a la falta de agua. Se acordó la construcción colaborativa de un sistema de distribución de agua en base a torres de hormigón con tanques cisternas y una distribución mediante una red de materialidad precaria que se denominaría “red alternativa”, haciendo referencia en la participación de OSSE en el proyecto.

La distribución de tareas fue: Los vecinos, coordinados por el referente barrial Miguel Farías, realizaron una columna de hormigón para instalar un tanque de agua y un tendido inicial de 200 metros de manguera de PEBD. Los técnicos de OSSE conectaron los tanques y realizaron una perforación subterránea.

Este tendido inicial, en forma progresiva brindó el servicio a 30 familias que fueron expandiendo la red y conectándose al servicio. La experiencia colaborativa de cogestión intersectorial e interinstitucional fue el primer antecedente, en el año 2006, del programa A+T (Entrevista a Fernando Cacopardo, 2020).

Imagen 5. *Inauguración de la red de agua en Las Dalias.*



Fuente: Archivo personal Fernando Cacopardo.

La primera aproximación al Programa fue en 2007. La MGP instruyó al área de Promoción Social de OSSE y al sector de cooperativas de la Secretaría de Producción del Municipio para la formación de un equipo con referentes barriales desocupados que pudieran participar en el Programa A+T. Así se trabajó en la formación y capacitación de la Cooperativa denominada “Por Nuestros Derechos” constituida por aproximadamente 25 vecinos desocupados, quienes se reunieron durante varios meses con el objetivo de capacitarse y organizar su funcionamiento. Esta iniciativa quedó trunca por conflictos que dividieron al barrio.

Concretamente, la imposición por parte de la MGP de referentes ajenos al barrio y afines a un movimiento social, con intenciones de control político y económico de la cooperativa.

Finalmente en el 2008, con la nueva conducción política de la empresa estatal se realizó la capacitación de 16 personas (algunas habían participado de la experiencia anterior) y se dio comienzo a la obra. “Con ese enfoque verticalista de la nueva gestión, se sustrajo a la palabra ‘cooperativa’ todo su potencial asociativo y emancipatorio, para un uso banal y frívolo de vaciamiento y distorsión de contenidos” (Entrevista a Fernando Cacopardo, 2019).

Uno de los cooperativistas (y vecino) que participó de la primer experiencia del barrio Las Dalías, al consultar sobre las limitaciones y problemáticas en la ejecución cuenta que lo primero que hicieron después de la capacitación fue ponerse a trabajar todos juntos con el objetivo de hacer “todos para todos”, es decir, dividir en partes iguales independientemente del esfuerzo que cada uno haga.

Tardamos una semana en hacer los primeros 100 metros y empezó a haber bronca porque muchos se hacían los vivos y mientras uno hacía 10 metros el otro hacía 2. Desde ahí, empezamos a hacer por metro. Cada uno venía, el técnico te marcaba 10 metros y eso era lo que tenías que hacer vos. Después te lo anotaban y cobrabas lo que hacías (Entrevista a J.V., 2021).

El testimonio de J.V. narra una situación repetida en la mayoría de las obras: la ilusión de la identidad cooperativa (solo por constituirse como personería jurídica) era también impulsada desde los espacios de capacitación a los grupos vecinales. Sin embargo, con el correr del plazo de obra y ante los primeros obstáculos, fue rápidamente desplazada por la búsqueda del resultado individual (excavando la mayor cantidad de metros posibles, haciendo conexiones, colocando cañería) y el desentendimiento de los procesos organizativos y de gestión de la organización, que depositaba esas tareas específicas en su comisión directiva.

V.3.2 Parque Independencia

En el barrio Parque Independencia -un asentamiento ubicado en la zona sur de la ciudad- el agua era extraída y distribuida por la Cooperativa de Obras, Servicios Públicos y Consumo Stela Maris Ltda., que proveía el agua desde el barrio vecino a los hogares, mediante una administración que también podríamos denominar “alternativa”, en tanto se trataba de una red de carácter precario pero con el aval institucional de OSSE para funcionar. La Cooperativa, a través de vinculaciones del fomentismo barrial, forjó un convenio con OSSE y la Municipalidad (Ordenanza nº 17110). Administraba el suministro de agua ampliando el tendido de red a medida que el barrio iba creciendo, con un operario que se encargaba de realizar las nuevas conexiones y las reparaciones, y un administrativo que cobraba cargos fijos mensuales a cada hogar, con un precio por debajo de los precios de la empresa.

Cabe destacar que en la Ordenanza Municipal que convalidaba la red no se hacía mención a su carácter, sino que

Las ampliaciones de redes que se realicen dentro de la jurisdicción de "LA COOPERATIVA", deberán ajustarse a proyectos aprobados y/o formulados por O.S.S.E. No se aprobarán proyectos que no tengan debidamente aseguradas las fuentes de abastecimiento de agua para el cien por ciento de la población futura total tomando los valores del Código de Ordenamiento Territorial (Cláusula séptima).

Sin embargo, en la práctica las ampliaciones las hacía la Cooperativa en soledad, con mano de obra propia de la cooperativa y la colaboración de algún/os vecino/s, sin pasar por ningún trámite ni autorización. Por último, también se menciona en la ordenanza la posibilidad de reemplazo de las instalaciones “cuando estas deban ser reemplazadas por razones de operatividad y obsolescencia” (Cláusula décima).

El crecimiento del barrio consolidó su propia sociedad de fomento, que empezó a problematizar la situación de dependencia de la red de agua del barrio vecino, pero sin alternativas posibles. D.S., fomentista del barrio, en el año 2008 fue a OSSE a pedir trabajo.

En varios encuentros con el presidente de la empresa, le dijo que necesitaba trabajar, si había alguna forma de entrar a la planta de la empresa. La respuesta, que se hizo esperar, fue una propuesta:

Me dijo que si quería, estaba la posibilidad de hacer una cooperativa con la gente del barrio y hacer una obra de agua, con capacitaciones de parte de la empresa. En un principio, nos planteó que había una para hacer en el barrio las Dalias. (Entrevista a D.S., 2020)

Este barrio era el primero donde había convenio firmado, pero la complejidad era la distancia: literalmente, la otra punta de la ciudad.

Charlamos con mi vieja y con algunos socios, y dijimos que la condición era que la obra fuera en el barrio, que no tenía agua de la red formal y que la red que tenía se la tenía que pagar al barrio vecino y había muchos problemas. (Entrevista a D.S., 2020)

Así fue que se gestó, por parte de la empresa y del fomentista, la cooperativa “Del Parque Ltda.” y la obra de red de agua en el barrio “Parque Independencia”. Sobre las complejidades del proceso organizativo y las limitaciones del programa, cuenta el presidente de la cooperativa Parque Independencia:

Convocamos a pibes del barrio a que se sumen, pero había muchos problemas... acá está la cultura de la plata fácil y fue muy difícil arrancar. Nos dieron una capacitación sobre cómo hacer la obra y después nos visitaban los técnicos, pero más que técnicos, necesitábamos psicólogos, porque cada pibe tenía un problema, y cualquier cosa lo hacía estallar.... Tuve que echar muchos pibes e ir filtrando, porque nadie te ayudaba con eso... el Estado se tiene que replantear como trabajar con nosotros. (Entrevista a D.S., 2021).

Hoy después de 10 años de trabajo en los que la cooperativa participó de 6 obras de Agua + Trabajo y más de 30 OME, reflexiona en torno a aquella constitución:

La cooperativa es un filtro, nosotros arrancamos y pasó mucha gente por acá, y hoy 10 años después tenemos nuestras herramientas, nuestro equipamiento, cada chico tiene su pala y su equipamiento que tiene que llevar y traer, y tenemos espalda. Yo aprendí a escuchar a los chicos y a no mandar, a no desautorizarlos delante de los otros. Tengo dos encargados en cada línea de trabajo... estamos bien. (Entrevista a D.S., 2021).

V.3.3 Nuevo Golf

En el barrio Nuevo Golf hasta el 2008 la fuente de provisión de agua era una combinación de tanques cisternas distribuidos en los difusos límites del barrio, que OSSE rellenaba entre una y tres veces por semana y una red precaria, proveniente de un antiguo pozo en desuso, que conectaba con su cañería al sistema oficial.

La red de tanques comunitarios proveía un servicio intermitente y en reiteradas veces los tanques quedaban fuera de servicio, lo que movilizaba a la sociedad de fomento del barrio a realizar distintas jornadas de protesta para que la empresa diera respuestas (imagen 6).

Imagen 6. Jornadas de protesta en el barrio Nuevo Golf



Fuente: archivo personal.

La empresa, en ocasiones, colaboraba con la ampliación de redes informales, en casos extremos. El 24 de Diciembre de 2014, por ejemplo, personal de OSSE y vecinos del barrio

Nuevo Golf realizaron un tendido de 200 metros de cañería para garantizar agua a 15 familias del barrio que no tenían servicio.

Imagen 7. *Extensión de redes precarias por parte de OSSE y vecinos*



Fuente: Archivo personal.

En este barrio la obra de agua se dividió en 3 mallas. En 2010 se llevó adelante la primera etapa, caracterizada por un hecho trágico: la obra quedó trunca al disolverse la cooperativa (y la sociedad de fomento) producto de un accidente con la poda de un árbol, que costó la vida a una vecina. Los vecinos del barrio tomaron represalias con la sociedad de fomento vigente y la expulsaron del barrio, dejando la red de agua sin terminar.

Para 2011, la tracción ejercida por una nueva gestión de la Asociación Vecinal y un grupo de vecinos pusieron en agenda, con diferentes instancias de negociación con la empresa, la continuidad de la obra de agua. Plantearon la posibilidad de organizar una cooperativa vecinal con vecinos del barrio que hayan estado privados de su libertad. Sin capacidad técnica pero con vocación política y organizativa,

queríamos reinsertar a chicos que habían estado privados de su libertad, que eran una bomba de tiempo en el barrio y para sus familias, porque pasar por la cárcel te deja mucho peor que cuando entras, y si no encontrás un espacio que te anime a laburar, podes terminar mal (Entrevista a M.P., 2020).

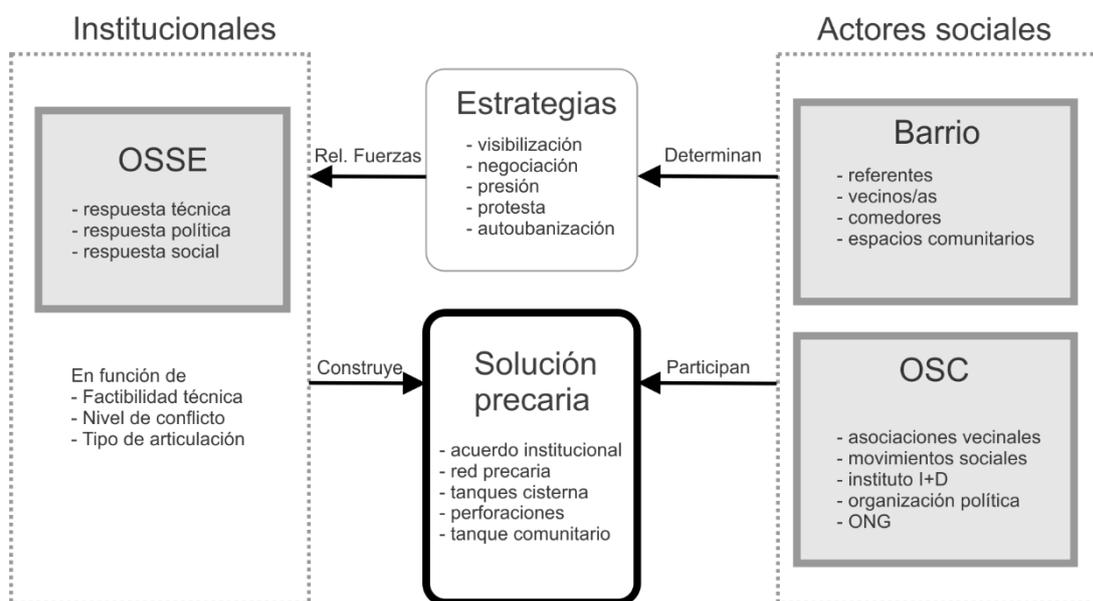
La nueva obra se destacó por sus complejidades, entre tensiones organizativas de la experiencia cooperativa y la presencia de suelo rocoso a escasa profundidad. La dificultad que presentaba el suelo (barrio lindero a una cantera de piedra abandonada), la falta de apoyo técnico y operativo por parte de OSSE para abordar estos problemas, el bajo presupuesto asignado a la mano de obra y la eterna burocracia en las certificaciones y pagos a la cooperativa fueron aspectos fundamentales para truncar el proceso cooperativo nuevamente. La obra la finalizó una cooperativa vecina (Parque Independencia), que había finalizado exitosamente su segunda obra.

V.3.4 Análisis de resultados

De las trayectorias expuestas se pueden sistematizar un conjunto de prácticas para reconstruir el funcionamiento de la relación entre los actores barriales y los institucionales.

Por un lado, formas previas de urbanización, determinadas por la lógica de la necesidad y con respuestas provisionales de la empresa, que bajo lógicas políticas, cubre provisoriamente la demanda de los actores, en cierta medida apropiándose de esa necesidad y reproduciéndola. Se presenta un esquema de funcionamiento socio-técnico de la relación entre los actores involucrados para dar respuestas a las soluciones previas a la implementación del programa (gráfico 14).

Gráfico 14. *Dinámica socio-técnica. Funcionamiento de las soluciones previas.*



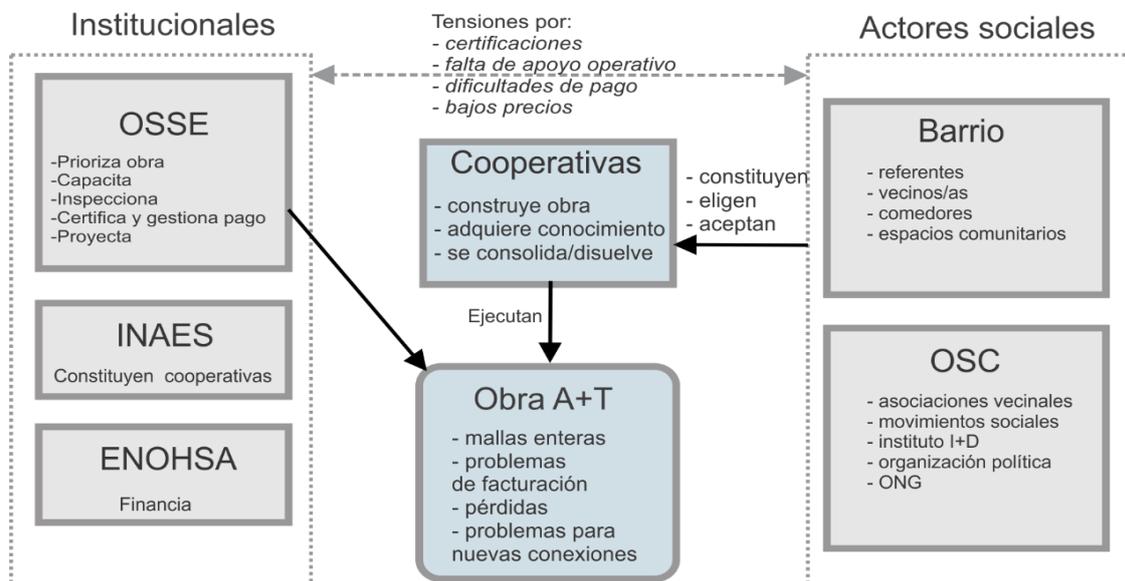
Fuente: Elaboración propia.

Las vinculaciones establecidas entre los referentes de los barrios populares con distintos actores de la sociedad civil local determinan distintas estrategias para posicionarse ante la empresa estatal para exigir soluciones. En función de la factibilidad técnica, el nivel de conflicto generado y el tipo de articulación posible: tanques cisternas, redes precarias, perforaciones y tanques comunitarios constituyen parte de esas soluciones.

Por otro lado, la llegada del programa A+T mediada por la capacidad político-institucional de OSSE a partir de 2008 determinó las prioridades de implementación y formó los grupos cooperativos, institucionalizándolos en el INAES. Las limitaciones de las experiencias cooperativas y el “cómo” se abordaron las tensiones y conflictos entre las cooperativas y OSSE, fue un factor determinante en la consolidación o disolución de las Cooperativas. Los nuevos actores configuraron una nueva dinámica de funcionamiento (Gráfico 15) que incluyó nuevos resultados. Se observa en ese sentido la compleja relación entre OSSE y los actores sociales locales, que según el tipo de articulación entre los referentes y las organizaciones de la sociedad civil traccionaron cooperativas barriales o aceptaron organizaciones fuera del

barrio, relegando experiencias organizativas y de gestión en función de la “oportunidad” de tener red de agua.

Gráfico 15. *Dinámica socio-técnica. Funcionamiento del programa A+T.*



Fuente: Elaboración propia

El resultado de la experiencia A+T no necesariamente es la red de agua con los mismos estándares de calidad que en el resto del radio servido, sino que son mallas de agua con algunas problemáticas necesarias de abordar. Algunos aspectos a destacar en términos de esta aparente “formalidad” del servicio: El programa previó mallas que funcionan como un todo, con una extensión de alrededor de 5000 metros. En el resto del radio servido, las mallas de cierre de servicios domiciliarios no superan los 500 metros. Esto significa un aislamiento mayor de los usuarios del servicio a la hora de realizar cortes.

Por otro lado, en la distribución diaria hay pérdidas que no se reparan por falta de documentación de fin de obra, conexiones irregulares de parte de nuevos propietarios que no tienen información o voluntad de ir hasta la empresa y solicitarla, trabas burocráticas para realizar nuevas conexiones (el ejemplo más claro es el pedido de tenencia de la tierra, cuando el programa se implementó sin esa verificación por considerar en condición de propietarios de

hecho) sumada a una problemática de facturación: el envío de las facturas y el registro de las direcciones con numeración inexacta constituye un problema para ubicar los lotes.

Este conjunto de problemáticas se retroalimentan y generan pequeñas escallas que van deteriorando la calidad del servicio obtenido. Un indicio de precariedad que rebrota como resultado de la falta de saberes institucionales para articular e incorporar estos sectores a una "nueva formalidad".

V.4 Conclusiones parciales del capítulo

Retomamos aquí las preguntas que guiaron la investigación en este tema: ¿Cómo se seleccionaron las obras a realizar? ¿Qué complejidades significó la conformación de cooperativas y qué desafíos presentan? ¿Qué capacidades se desarrollaron a lo largo de la implementación del programa y quienes las desarrollaron?

En este capítulo se abordó la implementación del Programa A+T con una perspectiva ampliada *desde* los actores, evidenciando el rol de distintos activismos en los sectores populares y la institucionalidad desplegada por la prestataria del servicio de agua. Así, se situó el Programa en trayectorias barriales e institucionales específicas. Se plantean conclusiones parciales en dos órdenes:

V.4.1 Sobre las experiencias previas.

Las experiencias de gestión previas para el acceso al agua, a pesar de ser respuestas provisorias, dispararon procesos organizativos de conquistas de derechos y soluciones "posibles" en los bordes del sistema, con prácticas que implicaron distintas alternativas, centradas en los grupos territoriales locales como sujetos colectivos activos en las decisiones para la solución del problema. Esto gestó diversas institucionalidades entre-sistema, mediadas por el nivel de conflicto barrial y las factibilidades técnicas.

Las luchas vecinales y sus estrategias fueron constitutivas para la implementación del A+T, con una trayectoria previa en cada territorio vinculada a la empresa de servicios, que

construyó las condiciones de posibilidad del destino de las obras. De lo contrario, la implementación del programa pareciera que viene de manera neutral a ampliar la cobertura a sectores donde “no existía” tal cosa.

Lo enunciado anteriormente se desprende también de los testimonios de técnicos, fomentistas y cooperativas: el carácter fundamentalmente político de asignación de valores para determinar en qué barrio se llevaba a cabo cada obra. Una lógica que es el resultado de situaciones donde dominaban distintos factores: del conflicto barrial y la tensión generada con la empresa a través de jornadas de protestas y luchas, en el caso de Nuevo Golf; de la oportunidad y estrategia vecinal en barrio Parque Independencia para generar una cooperativa; y de trayectorias amplias de vinculación interinstitucional con la UNMdP, como en Las Dalías. En ese sentido, los resultados obtenidos y expresados en este capítulo aportan reflexiones en torno a dos conceptualizaciones:

En primer lugar, el concepto de *participación regulada* propuesto por Clemente (2015) para dar cuenta de la participación de los sectores populares en la implementación de políticas públicas, trae consigo un punto de observación **desde** la política a implementar, no desde los territorios. Si esta política se sitúa con actores específicos, se abre a una trayectoria más grande de disputas y articulaciones barriales que desbordan el grado de participación impuesto por estos programas.

En segundo, Adriana Allen (2005), analizando las redes de agua y saneamiento en la “interfaz periurbana”, presenta una serie de arreglos institucionales donde se caracterizan arreglos informales “enraizados en necesidades” y arreglos formales “enraizados en políticas”. En esta representación esquemática que plantea la autora, la participación de lo público en los arreglos informales se da únicamente en lo que denomina “suministro público distorsionado por soborno”. Sin embargo aquí se plantea algo radicalmente distinto, más rizomático y difuso: los arreglos institucionales que incluyen el accionar público se materializan en arreglos informales, bajo un amplio espectro de cooperaciones interinstitucionales que

buscan administrar el conflicto, en la medida en que los actores barriales articulan estrategias técnicas y políticas para determinar relaciones de fuerza con la institución. Y estos arreglos se dan al interior de la empresa con un carácter fragmentado respecto a las demás áreas. Las redes y sistemas vehiculizados por los actores sociales y apoyados por la empresa difícilmente se incorporan a los sistemas de información geográfica, catastros y registros de la empresa, quedando únicamente en la memoria de los operarios intervinientes y en algunas áreas operativas y sociales.

V.4.2 Sobre los actores y las capacidades

La implementación del A+T desafió en OSSE los ámbitos técnicos de la clásica inspección de obras -rol de contralor de obra con potestad para imponer sanciones a los incumplimientos de las empresas, avalados por un Pliego de Condiciones Generales-. El trabajo diario con las cooperativas transformó su quehacer, adoptando formas más versátiles de asistencia técnica permanente con las cooperativas y fortaleciendo la colaboración operativa –marginal- de OSSE en la ejecución de obras.

Las capacidades técnico-administrativas, generadas por el A+T y su objetivo de garantizar acceso al agua en los sectores más desfavorecidos, se transformaron en herramientas de gestión de los sectores solventes de la sociedad, denotando un uso extractivista de las capacidades generadas por el programa a partir de 2013, fortaleciendo un programa de gestión local enfocado en la ampliación del servicio a sectores solventes de la ciudad.

La “colaboración operativa”, que en términos económicos representa un costo indirecto asumido por OSSE, en la ejecución de las OME continuó siendo fortalecida, no solo por las capacidades desarrolladas por los técnicos, sino apoyada por un Pliego de Condiciones Particulares que simplificaba sus responsabilidades, en relación a las responsabilidades y obligaciones de una empresa tradicional. Y este costo indirecto, asumido para garantizar el servicio a los sectores con menos recursos, se transformó en un subsidio a los sectores de mayor poder adquisitivo.

Respecto a los procesos de organización barrial, emergentes de la conformación de las cooperativas, se observa cómo fueron progresivamente reemplazados por cooperativas con experiencia previa en obras, subordinando uno de los objetivos del Programa (generar cooperativas barriales) a la búsqueda de productividad. De esta forma se disimularon los obstáculos que estaba teniendo OSSE y el A+T para sostener procesos de aprendizaje y formación.

Los resultados presentados en este capítulo mantienen una relación estrecha con una de las hipótesis que guían este trabajo: las políticas de generación de infraestructura fortalecieron en primer lugar las capacidades institucionales locales; en segundo, a los grupos cooperativos que fueron capaces de sortear las dificultades del programa. La organización de las comunidades, uno de los argumentos principales de este programa, no fue un parámetro relevante.

En base a experiencias en el plano local (Cacopardo, 2013; 2021) son numerosos los procesos donde a partir de la organización para la producción del servicio de agua mediante estructuras de gestión colaborativas entre redes barriales, multisectoriales e interinstitucionales se han fortalecido redes asociativas vecinales y generado aprendizajes respecto a los procesos de lucha y confrontación en y frente al Estado para acceder a servicios.

En la revisión de los itinerarios, de las trayectorias y en el carácter político de las conquistas barriales se observa cómo se inserta la política pública como resultado de un conjunto de estrategias desarrolladas por los referentes barriales para acceder a la red "formal". Aquí, en esta revisión, se observan con claridad los procesos asociativos entre redes vecinales e interinstitucionales para resolver la problemática y traccionar respuestas posibles.

CAPÍTULO VI

Urbanización popular y participación de la población: gestión de redes de agua e infraestructura en el barrio popular el caribe (2016-2022).

VI.1 Introducción

En este capítulo se desarrollará un aporte a los resultados a partir de analizar la urbanización popular como un avance lento, progresivo y rizomático⁴⁰, dentro de un barrio popular de Mar del Plata, donde se sitúa una acción colectiva por el acceso al agua.

Se dividirá en tres apartados, donde interesa la densidad de las experiencias en tanto el rol de un grupo de investigación y en particular el del autor de esta tesis, acompañó y desplegó estrategias conjuntas con los vecinos para el acceso al agua en distintas etapas. Estas estrategias buscaron instalar algunas reformas, tanto institucionales como no institucionales, para efectivizar la mayor cantidad de recursos posibles.

La experiencia de acceso al agua del barrio El Caribe, a su vez es constitutiva de la trayectoria barrial y organizativa de los vecinos y evidencia del desarrollo de capacidades en los actores locales y sus articulaciones, más complejas a medida que su organización avanza en la conquista de derechos.

El capítulo se organiza en 3 momentos de la trayectoria de acceso al agua que se consideran relevantes del proceso de urbanización popular, en tanto constituyen pequeños avances en la prestación del servicio. En un primer apartado se resumen los antecedentes barriales y las dos primeras articulaciones para lograr respuestas. En el segundo y el tercero,

⁴⁰ Concepto desarrollado por Gilles Deleuze y Félix Guattari (2004) que se sirve del término proveniente de la botánica para definir un modelo de conocimiento que se caracteriza por su multiplicidad o anti-genealogía. “Contrariamente al grafismo, al dibujo o a la fotografía, contrariamente a los calcos, el rizoma está relacionado con un mapa que debe ser producido, construido, siempre desmontable, conectable, alterable, modificable, con múltiples entradas y salidas, con sus líneas de fuga (...) Contrariamente a los sistemas centrados (incluso policentrados), de comunicación jerárquica y de uniones preestablecidas, el rizoma es un sistema acentrado, no jerárquico y no significativo, sin General, sin memoria organizadora o autómata central, definido únicamente por una circulación de estados”

se analiza la constitución de una asamblea vecinal que articula con un grupo de investigación universitario para acceder a una red de agua en un primer momento, y para presentar un proyecto de integración socio-urbana, en un segundo.

La constitución de esta asamblea y su articulación con el grupo de investigación es emergente del contexto de crisis social, sanitaria y alimentaria ocasionado por la pandemia de Covid-19 que disparó -y dispara- reflexiones en torno a la necesidad de construir nuevos saberes y prácticas para afrontar escenarios de crisis que aparecen cada vez con mayor frecuencia y golpean con mayor intensidad a los sectores populares.

Se enfatiza en las articulaciones entre los actores (barriales, institucionales, políticos y académicos), en los instrumentos de gestión emergentes de cada problema y en la trayectoria de los actores y los procesos.

La discusión teórico-metodológica se sitúa en relación a la gestión de infraestructura y hábitat entendida a partir de las reivindicaciones y luchas de los sectores populares. A diferencia del capítulo 5, donde el análisis se plantea desde el ámbito de la gestión local, haciendo referencia a la articulación de las estructuras gubernamentales en sus diferentes niveles para implementar determinadas políticas y su vinculación con los actores territoriales, aquí se invierte esa relación: la gestión aparece planteada desde los territorios locales y se construyen vínculos con las estructuras político institucionales. En ese sentido, las categorías teóricas puestas en dialogo hasta aquí -urbanización popular y enfoque socio-técnico- se articulan con el concepto de “tecnología de gestión”.

Se retoma la noción de urbanización popular planteada por Cacopardo et al. (2021), que entiende el proceso histórico de acceso a servicios básicos no como un acto único, sino como un itinerario complejo de pequeñas acciones que se manifiestan en una trayectoria de conflictos, tensiones, alianzas y articulaciones. Y en esas trayectorias, universidades, organismos de I+D, ONG y organizaciones sociales y políticas construyen un entramado de actores posibles capaz de constituir un actor-red intersectorial e institucional con fuerte

legitimación institucional para prácticas de bien colectivo, invirtiendo el sentido usual, de dominante privada y mercantil, de la noción de “coalición” (Cacopardo, 2022).

Esta definición de urbanización popular está estrechamente vinculada con algunas dimensiones de un concepto más abarcativo, el de producción participativa del hábitat (Boldrini, 2012). De esta definición interesa el componente activo y sostenido en el tiempo de las acciones colectivas para sobreponer la integración comunitaria sobre la fragmentación, que incluyen mecanismos de lucha y negociación con las entidades responsables -por la falta de respuesta y lentitud institucional- expresados en protestas y movilizaciones. Estas acciones, que explican el desencuentro comunidad-institución, a la vez repolitizan a la comunidad que lo practica (Boldrini, 2014).

En un segundo orden, el enfoque socio-técnico implica una metodología de análisis de relaciones entre los actores, de adecuación socio-técnica de una solución y de construcción de funcionamiento/no funcionamiento de una tecnología. Implica, también, entender el carácter constructivista y no intrínseco de un desarrollo tecnológico, explicado por sus interrelaciones sociales, jurídicas, económicas, tecnológicas, entre otras.

Dentro de este enfoque, se utiliza la categoría de Grupos Sociales Relevantes (Bijker, 1995) para definir a grupos sociales que, mediante la atribución de significados, construyen bienes/artefactos. Cada Grupo Social Relevante (GSR) atribuye diversos significados a los mismos bienes/artefactos, dando cuenta de la flexibilidad interpretativa, pudiendo construir sentidos comunes o imponer, negociar o discutir los diferentes significados. El análisis de los procesos de negociación de significados permite comprender su desarrollo histórico y su funcionamiento (Thomas et al., 2004). Los GSR, a lo largo de la trayectoria barrial, co-construyen las distintas etapas de las redes de agua y de procesos organizativos.

También interesa la noción de trayectoria socio-técnica utilizada en el capítulo anterior. Sin embargo, en esta etapa de análisis más específico interesa de este concepto el aspecto de

“secuencias temporales” de las distintas agrupaciones de alianzas que co-construyen el proceso productivo (Cacopardo, 2013).

Así, el enfoque socio-técnico se centra en los GSR y en el proceso constante de luchas, discusiones, negociaciones y re-definiciones políticas alrededor de una tecnología, en este caso distintas etapas de una red de agua.

Por último, la tecnología de gestión avanza sobre la interpretación del enfoque socio-técnico ya no como un enfoque para *analizar*, sino para *co-construir* dinámicas problema-solución a problemas planteados por los sectores populares, al instalar al actor académico como actor y parte de la compleja red de interacciones que articulan en una solución. Desde esa perspectiva, la tecnología de gestión opera mediante una serie de patrones situados en el territorio para desarrollar estrategias de resolución de problemas, a partir de la construcción de vínculos institucionales y el diseño colaborativo de estrategias de acción, apoyado en las capacidades de los actores locales a los que fortalece, promueve y cede poder (Cacopardo 2013, 2016 y 2021).

Se propone identificar y analizar los procesos de acceso al agua en la trayectoria barrial a partir de los actores y sus alianzas, sus movimientos en el tiempo, articulaciones y emergencias, determinadas en función del problema a resolver. Así, el estudio de estas experiencias aporta insumos en dos órdenes:

- 1- A la conceptualización de las dimensiones de la urbanización popular.

- 2- Al diseño de políticas públicas de acceso a infraestructura en contextos de urbanización popular que incorporen en sus esferas de gestión los saberes locales, valorizando las trayectorias de los actores de cada territorio.

La forma de precisar la vinculación de quien escribe con estas experiencias tiene que ver con un tipo de tecnología de gestión. En ese sentido se sitúa al grupo de investigación, del

cual el autor forma parte, como un actor que interviene y participa activamente en los procesos que estudia: el Grupo Ciencia y Tecnología para el Habitar Popular (CyTHaP)⁴¹.

La recopilación de información se apoya en entrevistas informales (charlas en grupos de Whatsapp de vecinas y vecinos, registro de discusiones, comunicación con funcionarios de OSSE y con referentas), aerofotos, documentos institucionales y registros de campo. Las asambleas barriales se constituyeron en unidades de observación privilegiadas para analizar la construcción de estrategias, de vínculos y de resultados.

Se organiza el desarrollo de este capítulo a partir de las articulaciones de los GSR con el Estado y la sociedad civil, en cuatro etapas de acceso al agua, en clave analítica de trayectorias y dinámicas socio técnicas. La estructura es: VI.2 Antecedentes. VI.3 Pandemia y Alianzas Institucionales y VI.4 Proyectos de Obras Tempranas.

VI.2 Antecedentes: procesos, redes y primeras gestiones populares del agua

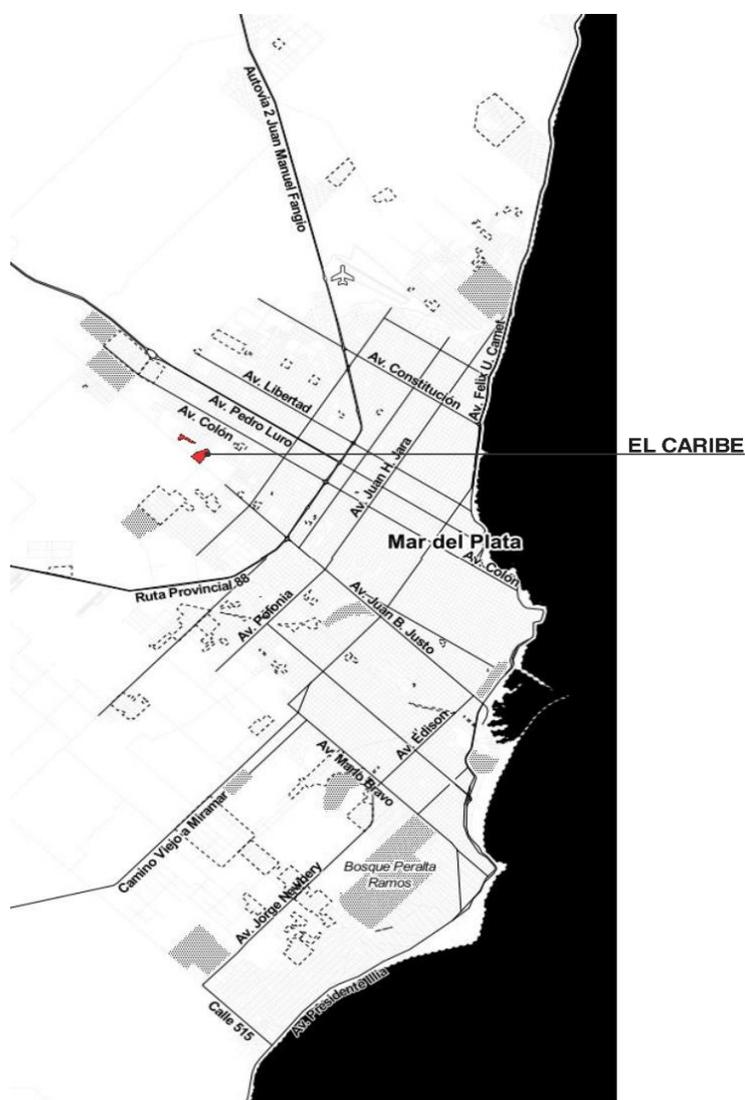
El barrio popular El Caribe está ubicado en la periferia oeste de la ciudad de Mar del Plata (imagen 8). Es uno de los asentamientos más jóvenes dentro del ejido y se encuentra en continuo crecimiento. Surge entre los años 2014 y 2015 con el asentamiento de 15 familias organizadas en el Movimiento Teresa Rodríguez -del barrio vecino Jorge Newbery- y, según datos de elaboración propia, hoy se encuentran habitando 101 hogares⁴².

⁴¹ El objetivo general del grupo es aportar teoría y métodos sobre la denominada urbanización popular, a partir de estrategias de gestión y prácticas diversas, con la meta de un sentido político y de desarrollo social emancipatorio. Este tipo de investigación implica un sincronismo entre un desarrollo interactivo de análisis socio territorial para la detección participativa de problemas, y la construcción colectiva de estrategias de gestión y prácticas para su solución. El CyTHaP tiene antecedentes de trabajo territorial en los barrios Monte Terrabusi, Nuevo Golf, Alto Camet y Las Dalías en la ciudad de Mar del Plata y su partido de General Pueyrredón, con una estructura de gestión basada en alianzas con organizaciones de la economía popular, ONG's, organismos de I+D, referentes barriales, empresas; y con distintos grados de vinculación con el Estado municipal, provincial y nacional. Investiga alternativas para mejorar el hábitat popular (Cacopardo, 2016) y promover emprendimientos en barrios populares (Cacopardo, Cusán & Rotondaro, 2014; Cacopardo et al., 2018, Melian, 2020) así como la implementación de políticas públicas (Blanco Pepi, 2019; Ispizua, 2021; Isla, 2022), entre otros.

⁴² Datos producidos por el Programa "Hábitat y Ciudadanía" (febrero 2021) a partir de encuestas por hogar sobre las características socio-habitacionales a fin de ser elevado a la Secretaría de Inclusión Socio Urbana (SISU) de Nación con el objetivo de gestionar mejoras en la infraestructura del barrio. Este relevamiento actualiza los datos locales oficiales que censaban 37 familias en el año 2019 (Informe de Villas y Asentamientos - Municipalidad de General Pueyrredón, 2019).

El barrio tiene un carácter singular, bordeado por tierras sin urbanizar y dividido por el cauce principal del arroyo “El Cardalito” (imagen 9) que, más que una característica pintoresca de la geografía natural, constituye un factor de riesgo a la vez que *funciona* dividiendo al barrio entre “los de arriba” y “los de abajo”. Según un informe técnico del Subgerente de Obras de OSSE, “en ocasiones de eventos meteorológicos extremos ha desbordado su cauce hasta 50 metros” (Subgerencia de Obras, noviembre de 2021).

Imagen 8. Barrio el Caribe en Mar del Plata



Fuente: Elaboración propia

Imagen 9. Barrio El Caribe, atravesado por el arroyo El Cardalito.



Fuente: Elaboración propia en base a foto del archivo del CyTHaP

Los procesos de urbanización popular son incipientes y fragmentados, con avances en algunas aperturas precarias de calles y de tendidos eléctricos parciales en el perímetro del barrio. La división parcelaria es inexacta y las calles internas del barrio no cuentan con servicio oficial de ninguna infraestructura. Aproximadamente el 30% de las viviendas están construidas principalmente por maderas, nylon, chapas y plástico. A estas condiciones se le suma la situación de riesgo ambiental asociado al desborde del arroyo, solapando desigualdades que configuran uno de los sectores de mayor criticidad socio-habitacional del partido de General Pueyrredón.

Los espacios estructuradores de las demandas sociales son merenderos, viviendas particulares y comedores de 4 vecinas constituidas como referentes locales que, si bien articulan con organizaciones sociales en sus estrategias de supervivencia (Gutiérrez, 2005), en escasa medida son impulsadas desde ellas y su presencia en el barrio es fronteriza, sin disputas por el control del territorio.

VI.2.1 Primeras experiencias de acceso al agua (2016-2020): prácticas autogestivas y negociación institucional.

La primera situación que se registra en torno al acceso al agua es en 2016. Aproximadamente veinte vecinos realizaron un tendido precario que se conecta a una canilla de un vecino con conexión oficial -por encontrarse en uno de los bordes del barrio-. Este vecino, Jesús, los autoriza a “tirar una manguera” y abastecerla desde su propia conexión.

El tendido de la red, de carácter precario y privado, se fue ampliando entre esfuerzos propios de los vecinos, con el consentimiento del Sr. Jesús. Definir la red como precaria implica definirla en relación a la cantidad y a la calidad: Conexión de polietileno de baja densidad (manguera negra) con espigas, parches, pérdidas, algunos tramos enterrados y otros expuestos tanto a las condiciones climáticas como a que accidentalmente –o no- alguien la dañe.

El Sr. Jesús -según los testimonios de 3 vecinos- cobraba un “canon” de entre 400 y 600 pesos cada dos o tres meses. El mecanismo de cobro a los vecinos era, en un primer momento, el corte del suministro ante la falta de pago y, posteriormente, amenazas y métodos extorsivos.

Cabe destacar que en Mar del Plata, el servicio de agua no es medido en zonas residenciales, solo en zonas comerciales. En zonas residenciales aplica una tarifa compuesta por un consumo básico⁴³. Con esto se intenta argumentar el título de “red privada”. No era una conexión colectiva donde todos los vecinos aportaban a pagar una factura, como se mostró en algunas experiencias en el capítulo IV, sino que era un negocio particular del cual, según los testimonios de los vecinos, el Sr. Jesús se enriquecía a costa de cobrar un agua

⁴³ Es asignado por OSSE para cada inmueble, que toma como referencia el cálculo $CF = (SC * E + ST / 10) * T * W$. Entendiéndose por: CF = cuota fija. SC = superficie cubierta total. E = coeficiente de calidad de la edificación. ST = superficie total del terreno. T = tarifas bimestrales específicas por cada servicio prestado. W = coeficiente de zona, que indica si el barrio recibe, por ejemplo, tarifa social. (Reglamento general del servicio sanitario para Obras Sanitarias Sociedad de Estado, 2018)

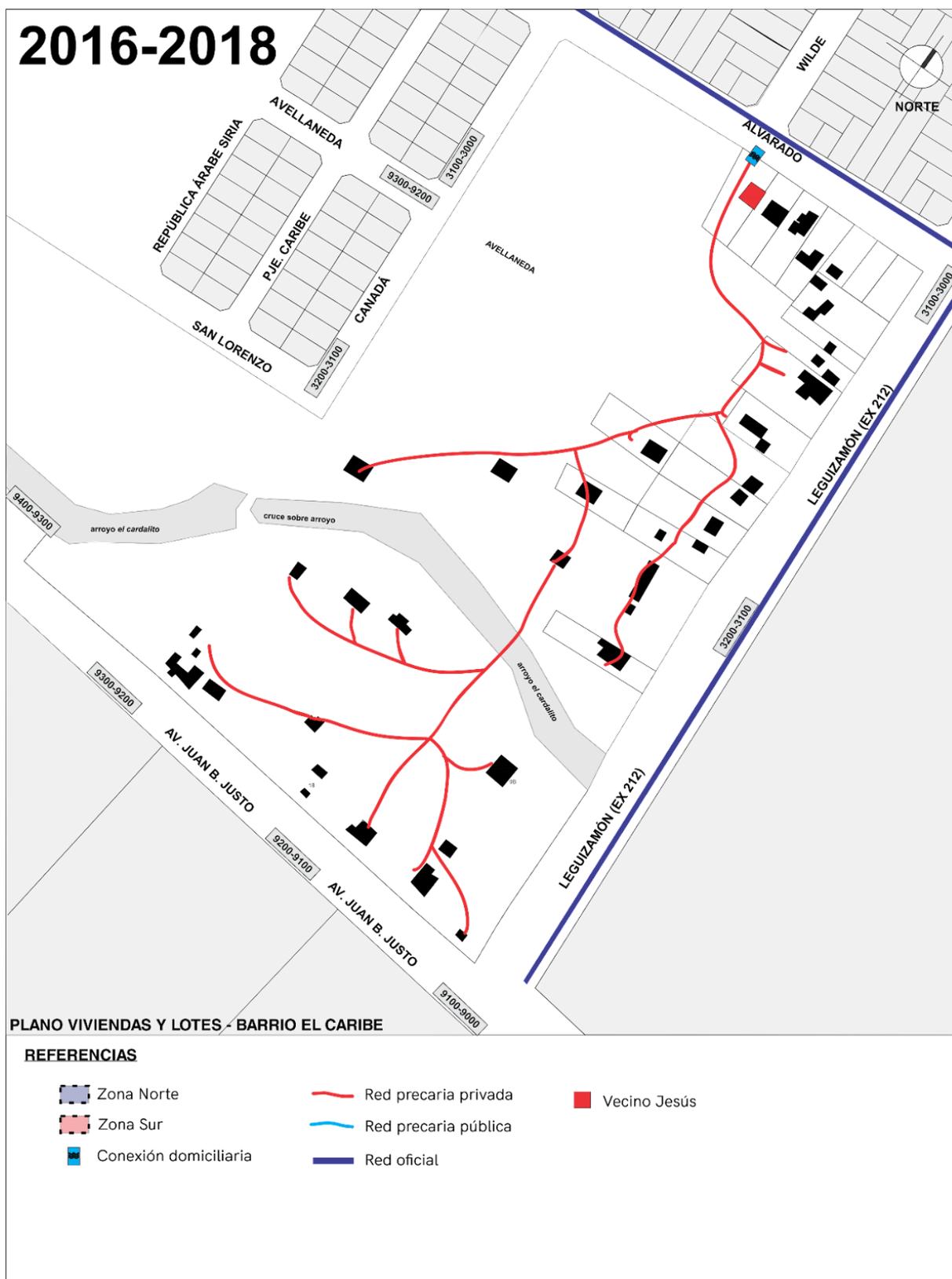
que a él no le cobraban. En algunos casos, no pagar el agua cuando el vecino lo requería podía implicar situaciones violentas en las viviendas vecinas:

A mi él siempre me pasó el agua y nunca me cobró nada, a otros vecinos sé que sí. Pero un día me dijo que vino una multa de 17 mil pesos y entre 5 casas había que poner 3.300 pesos cada uno. Yo tengo mi hermana al lado de mi casa, ella nunca usó el agua pero a ella también se la cobró. Le tuvimos que pagar. Yo no se lo iba a pagar y se me hizo el malo, no me mostró ninguna boleta ni nada. Me dijo “llegó una multa del agua, hay que pagarla, sino te corto el agua” y yo se la pagué más que nada porque no quiero tener problemas con él, ya me entró a robar una vez y no quiero que me pase lo mismo, todas le pagamos. Además no mostró ninguna boleta, supuestamente lo denunciaron y Obras Sanitarias le cortó, y me dijo que seguramente ‘más adelante iba a venir otra factura’, ¿cómo puede saber eso? (Entrevista a vecina BS, 2021).

Esa red la hicimos nosotros los vecinos en 2016 de la calle avellaneda y 3 vecinos de la calle 212, que estaba con la misma red. Después se fue cambiando la manguera y cuando nos empezó a querer cobrar, nos cerraba la canilla, y entonces ibas y le pagabas. Cuando por fin nos pusieron las conexiones por la calle 212 ahí pudimos salir de esa red y conectarnos a la nueva conexión (Entrevista a vecina Gisel, 2021).

A partir de un registro visual y de entrevistas, se realiza un esquema de la red de agua que funcionó entre 2016 y 2018 (Plano1). Esta primera etapa se denomina “autoproducción de red precaria”.

Plano 1. Etapa 1. Red de agua en el Caribe, 2016-2018. Autoproducción de red precaria.



Fuente: Elaboración propia en base a registros de campo.

Para 2018, la cantidad de familias asentadas en el barrio se había duplicado y la conexión del Sr. Jesús ya no tenía las prestaciones necesarias para garantizar un mínimo de caudal a todas las viviendas. La red se había extendido hacia el sector sur, cruzando el cauce del arroyo y dando servicio a 13 familias. También se había deteriorado, con pérdidas arregladas de forma precaria y falta de caudal por el aplastamiento de la cañería. La escases de agua motivó que vecinas y vecinos de ambos sectores se organizaran para buscar respuestas, ya no en un vecino, sino ante la institución responsable. El crecimiento del asentamiento, la precaria pero progresiva apertura de calles realizada por los propios vecinos y la convicción de las referentes consolidaron una percepción colectiva de legitimidad para plantear el problema en términos institucionales, ya no pidiendo una conexión a un vecino y actuando de manera invisible, sin que la empresa se entere de que había familias viviendo en esas tierras.

Después de comunicarse con la empresa y que desconozcan su situación ni les puedan ofrecer ningún tipo de solución -con el argumento que el barrio no figuraba en el radio servido de OSSE- la acción decidida por los vecinos fue una movilización a la empresa para exigir conexiones de agua, apoyándose en la experiencia piquetera de dos referentes. Esta actividad incluyó quedarse un día completo bajo la lluvia en la puerta de OSSE exigiendo respuestas y exponiendo la situación ante algunos medios locales.

Como resultado de esta acción colectiva, los vecinos y vecinas lograron que OSSE se comprometiera a dar una solución. Días después, la empresa envió una cuadrilla a realizar dos conexiones de agua sobre una de las calles perimetrales, la 212 (Plano 2). Una, para una vecina con una seria discapacidad y otra, para el resto del barrio.

El carácter del servicio de la nueva red fue público y gratuito para los vecinos, y se fue ampliando mediante diversas redes de colaboración, con el aporte de materiales y mano de obra de la propia comunidad. En un primer momento, las pérdidas rápidamente eran arregladas entre los vecinos pero, en la medida que el barrio fue creciendo y la red se fue

bifurcando, la solidaridad respecto a la reparación de las pérdidas se transformó en la denuncia entre vecinos sobre la responsabilidad individual de arreglar *cada uno su tramo*.

En esta etapa, que se denomina “primera articulación institucional”, parte de la red privada anterior persistió, con el mismo mecanismo de funcionamiento de sus inicios.

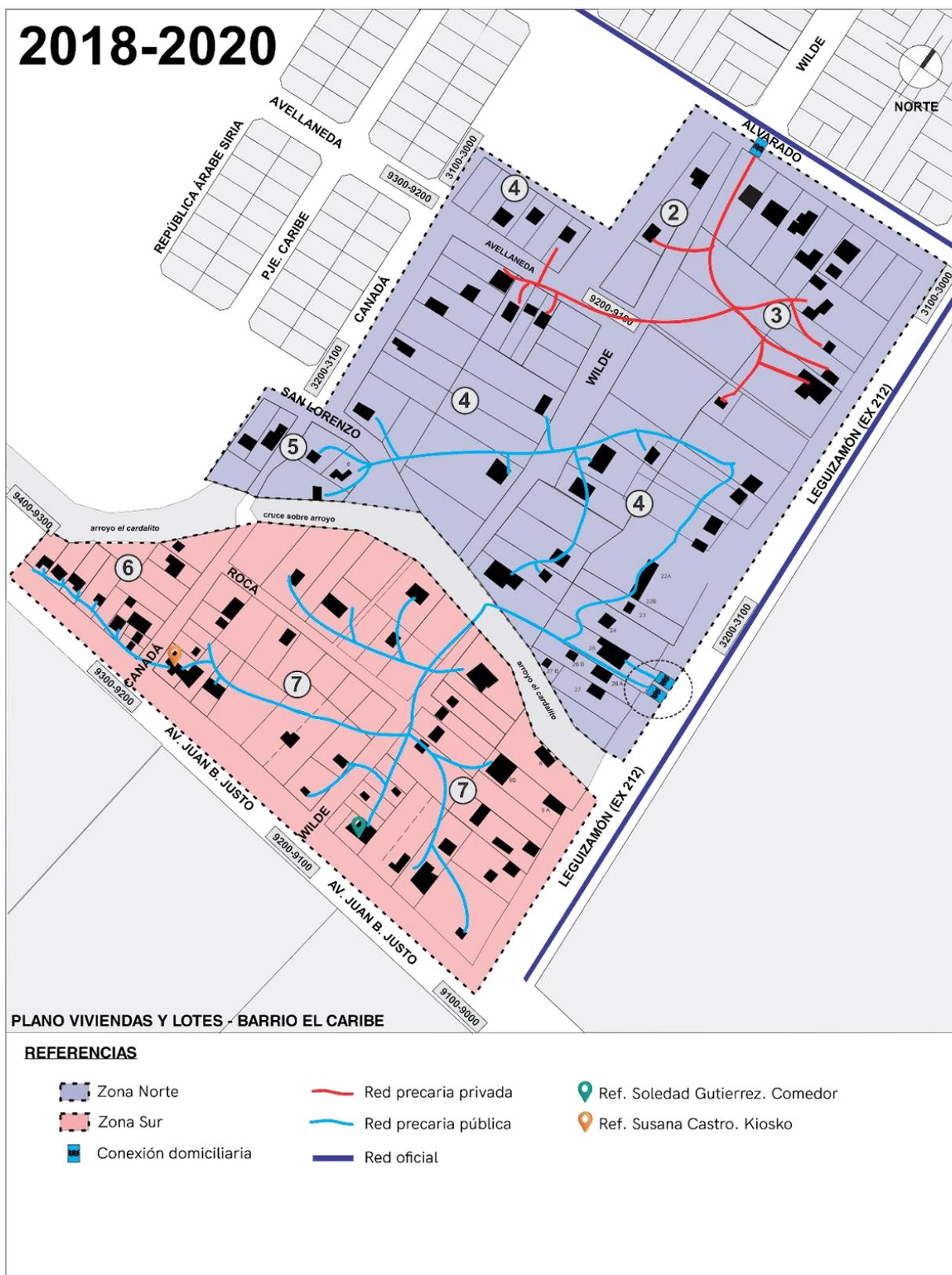
En el plano 2 se observan las dos conexiones de agua producto de esta “articulación institucional” con la empresa y cómo la red se fue diversificando para absorber las demandas de agua existentes, hasta el 2020. También se observa que la red autoconstruida cruza el arroyo El Cardalito que, como se dijo anteriormente, funciona estacionalmente como sistema de alivio de zonas inundables: puede permanecer meses sin que una gota de agua circule y, ante días consecutivos de lluvia, funciona transportando el excedente de la cuenca hacia el mar. Cuando el caudal del arroyo se incrementa, la manguera es arrastrada por las fuertes corrientes y los vecinos quedan sin agua. En estas situaciones la capacidad organizativa del sector identificado como “zona sur” es destacable: se organizan para zambullirse al arroyo y, sostenidos por sogas de los dos lados, reconectan la manguera.

Este es el nivel de precariedad y expulsión⁴⁴, más allá de cualquier intento de articulación institucional lograda, en el que viven los vecinos respecto a las redes de agua, precariedad que se reproduce en todos los niveles que afectan las condiciones materiales e inmateriales de vida, configurando situaciones de expoliación urbana⁴⁵.

⁴⁴ “Mientras el excluido es meramente un producto, un dato, un resultado de la imposibilidad de integración, el expulsado es el resultado de una operación social, una producción, tiene un carácter móvil” (Duschatzky y Correa, 2013:18).

⁴⁵ Según Kowarick (1979:59) es “la sumatoria de distorsiones que operan por la inexistencia o precariedad de servicios de consumo colectivo que (conjuntamente con la tierra y la habitación), se consideran socialmente necesarios en relación con los niveles de subsistencia, y que agudizan aún más la dilapidación que se realiza en el ámbito de las relaciones de trabajo”.

Plano 2. Etapa 2. Redes de agua en el Caribe, 2018-2020. Primera articulación institucional



Fuente: elaboración propia en base a relevamiento de campo.

VI.3 Pandemia y nuevas alianzas institucionales: el rol del actor universitario como parte de la solución al problema.

VI.3.1 Covid 19: del #QuedateEnCasa a la organización comunitaria

Desde el 20 de Marzo de 2020, hasta aproximadamente finales de abril del 2021⁴⁶, la pandemia por Covid-19 golpeó al mundo ocasionando alrededor de 6,6 millones de muertes y evidenciando de una manera brutal las consecuencias de los sistemas actuales de producción y consumo. En Argentina, producto del contagio del virus, murieron 130.000 personas hasta la fecha. Mientras se desconocía el origen y no existía vacuna, el país atravesó un período de Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (en adelante ASPO) para evitar el contagio masivo y se suspendieron a partir del 20 de Marzo todo tipo de actividades, a excepción de una serie de actividades consideradas “esenciales”⁴⁷.

Sin embargo, el aislamiento propuesto para evitar el contagio del virus chocó con la imposibilidad de los sectores más vulnerables de aislarse individualmente en viviendas precarias, sin infraestructura básica y de aislarse de los merenderos y comedores comunitarios, centros de vinculaciones entre las organizaciones y los vecinos. Con el correr del ASPO y evidenciado el rol de los espacios comunitarios en los cuidados, las actividades en merenderos y comedores comunitarios fueron declaradas como “actividades esenciales”, aún sin que estas puedan cumplir con consignas básicas como el distanciamiento social o garantizar condiciones de higiene. Los cuidados y protocolos de limpieza y seguridad quedaron a cargo de las organizaciones socio-comunitarias y el Estado pareció dedicarse a auxiliar y complementar el trabajo de estas.

Si hasta este capítulo se atribuyeron ciertas características socio-técnicas a las redes de agua como potencial organizador de demandas barriales y como mayor respuesta colectiva

⁴⁶ A partir de abril de 2021 y hasta finales de 2022, con la vacunación masiva de la población se redujeron significativamente las muertes por Covid-19.

⁴⁷ Decreto 297/2020, comunicado el día 20 de marzo del 2020. Dentro de las actividades esenciales aparecen aquellas personas afectadas a la atención de comedores escolares, comunitarios y merenderos.

en las soluciones populares, la pandemia por Covid-19 hizo resurgir su carácter elemental para la salud de la población, al evidenciar en forma extrema las consecuencias de la ausencia o deficiencia del acceso a servicios básicos. La falta de agua en villas y asentamientos evidenció las gravísimas falencias del Estado en garantizar elementos mínimos de cuidado e higiene y, aún en villas con redes de agua existentes, los cortes de suministro y fallas en la red de distribución fueron usuales, causando daños irreparables⁴⁸.

Imagen 10. Comunicaciones del gobierno Nacional y Municipal sobre la importancia de la higiene para evitar contagios.



Fuente: Página web de la MGP y parte diario Covid-19.

En el barrio El Caribe, dos referentes -Soledad Gutiérrez y Lorena Medina- consolidaron su rol comunitario y se transformaron en canalizadoras de las demandas barriales, al construir y articular redes y gestiones propias enfocadas en garantizar asistencia alimentaria y sanitaria a gran parte del barrio. Sumado al ASPO, con la llegada del frío y sudestadas habituales de la Ciudad, también articularon con la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno municipal para obtener ayuda a familias autoevacuadas.

Durante los primeros meses de pandemia, el grupo de investigación CyTHaP transformó su trabajo territorial en vivienda e infraestructura hacia la asistencia alimentaria y sanitaria a

⁴⁸ Un caso paradigmático es el de la referente Ramona Medina, de la organización "La Poderosa": después de más de 10 días denunciando la falta de agua en la villa 31 y las condiciones socio-habitacionales en las que se pretendía que se realice el ASPO en la villa, contrajo Covid-19 y falleció días después.

espacios comunitarios y familias en situación crítica, intentando efectivizar la mayor cantidad de recursos posibles de redes universitarias e institucionales.

VI.3.2 Situación problema y configuración de Grupos Sociales Relevantes

A cuatro meses de ASPO, la llegada del invierno trae una sudestada con fuertes lluvias que producen inundaciones en toda la ciudad. En El Caribe, el 23 de Julio de 2020, el arroyo El Cardalito desborda su cauce y produce dos consecuencias inmediatas: la inundación de 6 viviendas linderas, que se tienen que autoevacuar a casas de sus vecinos y el desprendimiento –una vez más- de la precaria manguera que cruza el arroyo y le provee escasa agua potable a 35 familias del sector sur, arrastrándola aguas abajo.

Esta situación estalla cualquier narración sobre las dificultades de los sectores populares: aislados, inundados, autoevacuados, sin agua y sin ninguna respuesta del gobierno local más que el envío de algunos colchones días más tarde y chapas y maderas para reparar las viviendas, a los 5 meses de sucedida la inundación.

Soledad Gutiérrez, responsable del merendero Mil Sonrisas, se contacta con el CyTHaP y, a través de la insistencia a medios de comunicación locales, se logra una relativa exposición de la situación. Este evento meteorológico extremo y la difusión en algunos medios dieron el puntapié inicial para la conformación de la Asamblea Barrial Caribe Sur (en adelante la Asamblea), integrada en un primer momento por 22 vecinos de la zona sur del barrio que se organizan para reclamar por el despojo de servicios básicos. El primer reclamo que organiza la Asamblea es por el acceso al agua y configura 3 Grupos Sociales Relevantes: la Asamblea, el CyTHaP y OSSE.

Imagen 11. Arroyo El Cardalito, después de la crecida por lluvias en Julio 2020.



Fuente: Archivo propio, 2020.

VI.3.3 Vinculaciones previas entre actores

Entre la Asamblea y OSSE, la vinculación previa está ligada a la movilización de vecinos en 2018 para exigir una solución a la falta de agua. La respuesta (no)institucional de la empresa fue la ejecución de dos conexiones domiciliarias desde un tendido oficial que pasa por enfrente del barrio. Este conflicto no altero la planificación de obras de OSSE, en donde el barrio El Caribe no tiene ante proyecto elaborado ni aparece en la órbita de obras a ejecutar en los próximos años, donde sí se destacan otras prioridades⁴⁹.

Entre CyTHaP y OSSE se destacan diversos acuerdos institucionales, tanto con la empresa como con la Municipalidad, atravesados por circunstancias políticas y tensiones⁵⁰.

⁴⁹ El "Acueducto Austral" es un proyecto de hace más de una década que busca llevar agua a los barrios de la zona sur de la ciudad. Actualmente, la empresa se encuentra en búsqueda de financiamiento nacional y el proyecto se enmarca en el plan director que OSSE presentó al BID.

⁵⁰ Durante el 2006, a partir de un convenio con OSSE, se llevó adelante una experiencia de provisión de agua en el barrio las dalias, detallada en el capítulo V. En el 2008 se constituyó una Unidad Ejecutora -creada por el Decreto 1420 del 18/07/2008- que funcionó, en los hechos, hasta el 2011. Constituida

En la actualidad, el proyecto vigente busca colaborar en la resolución de problemáticas de saneamiento alternativo denominado “INSTALACIONES SANITARIAS SEGURAS”, cuyo objetivo es:

Trabajar en pos del mejoramiento de la condición de vida de numerosas familias de la ciudad, tareas de mejoramiento sanitario de grupos sociales vulnerables con riesgo de salubridad; teniendo como principal actividad la cogestión y participación para el tendido de redes de saneamiento y capacitación para la construcción de viviendas y producción familiar. (Convenio específico de colaboración entre la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Mar del Plata y Obras Sanitarias Sociedad de Estado, 2017).

La vinculación entre el CyTHaP y los integrantes de la Asamblea comienza en 2019, con la participación de vecinas en un Programa de Vivienda por Autoconstrucción Asistida (PVAA) del CyTHaP, que consiste en un diagnóstico conjunto y la elaboración de estrategias de mejora de vivienda e incluye la provisión de materiales básicos para la construcción, uso de áridos finos de reciclaje (Cacopardo, 2016; Blanco Pepi & Freire, 2022) y la instalación de pilares de luz a través de estrategias de gestión conjunta con la empresa distribuidora y un emprendimiento local (Cacopardo, Cusán y Rotondaro, 2013). A estas actividades, a principio de 2020, se sumó la articulación con un emprendimiento de la economía popular que fabrica estufas a leña para calefaccionar y cocinar y el CyTHaP promueve y distribuye en la ciudad⁵¹. También en 2019 se realizó un taller de formación para la producción de bloques cementicios

por OSSE, la Municipalidad y el grupo de investigación como responsable, el incumplimiento del acuerdo presupuestario por parte del ejecutivo Municipal y retiro de apoyo a compromisos establecidos con vecinos del barrio Monte Terrabussi implicó fuertes conflictos que terminaron con una huelga de hambre del responsable del grupo de investigación. A partir del 2015 se retomaron algunos acuerdos para la provisión de biodigestores en 2 espacios comunitarios y, entre 2016 y 2018, se logró la donación de materiales para instalaciones sanitarias en talleres socio-productivos. A partir de 2020, la Unidad Ejecutora se actualizó bajo el decreto 1496/2021, con el apoyo e integración de otras instituciones y organizaciones de la sociedad civil.

⁵¹ Los resultados de algunos programas (áridos, estufas y PVAA) que impulsa el CyTHaP están mapeados en el siguiente link, elaborado por la Arq. Isla María del Pilar (2022): <https://ftv1tpovneqvwzaywwzow.on.driv.tw/www.mapacythap/mapainteractivoCyTHaP.html>

en el espacio comunitario de una referente, llevado adelante por una productora de un barrio vecino.

VI.3.4 Trayectoria y dinámica problema-solución: red colaborativa

A partir del planteo del problema, el CyTHaP realizó un registro de abastecimiento de agua en el barrio, que dio como resultado que 70 familias toman agua de una manguera de ½ pulgada. Con 13mm, tiene el mismo diámetro que el sistema de abastecimiento de agua deja para un lote. Es una conexión conocida como “conexión domiciliaria”. Al expandirse el barrio en los últimos 4 años, la distancia entre esa conexión (Plano 2) y la última familia conectada es de casi 400 metros, distancia que agrava la situación en términos de presión que circula - a medida que se alarga la red se incrementan las pérdidas de carga-.

A partir de comunicaciones informales del CyTHaP con personal de OSSE, una cuadrilla de la empresa realiza una visita al barrio donde se advierten las condiciones en las que se presta el servicio y las consecuencias del crecimiento del cauce del arroyo. El jefe de la cuadrilla plantea que la solución es resolver el problema mediante dos jornadas de trabajo: “venimos dos días con la cuadrilla y las máquinas y hacemos 7/8 conexiones...después ustedes las llevan por allá y les dan agua a los vecinos y listo” (D.O., jefe de cuadrilla). Esta propuesta es avalada por su jefe directo, que queda en volver para realizar el trabajo. En ese momento en una conversación entre el CyTHaP y miembros de la Asamblea presentes pareció que el problema se había resuelto rápidamente.

Sin embargo, un día después, se recibe un llamado de la misma persona que avaló el trabajo, solicitando un pedido formal: “tenemos que usar los canales institucionales, sino parece que se lo hacemos a ustedes de *onda* y no es así. Hagamos las cosas prolijas, presenten una nota, expliquen la situación y ahí que resuelvan los políticos, ¿te parece?”(Comunicación de D.L, 2020)⁵².

⁵² Esta necesidad de una ficción administrativa para respaldar decisiones operativas de la empresa se entiende como una acción de “autocuidado” de los empleados que se encuentran en rangos de decisión y que, pese a su buen criterio de resolución de conflictos y entendimiento de la situación, en ocasiones

Esta noticia se comunica a las referentes y rápidamente se arma una asamblea de emergencia. Lo primero que se plantea es el cambio de posición de la empresa y la necesidad de presentar un pedido formal. Una vecina con experiencia en la militancia piquetera toma la palabra para recordar cómo habían logrado en el 2018 que les hicieran las dos conexiones:

Se acuerdan compañeros cuando estuvimos cagándonos de frío en OSSE, ¿se acuerdan? ahí cuando fuimos, que la peleamos y al momento que nos dejaron pasar la Rosa se metió arriba y empezó a gritar que el hijo tenía discapacidad y que la conexión era para ella sola y ahí le tuvieron que dar bola. Porque si no te enloqueces no te dan bola, porque a ella le hicieron la conexión y se cortó sola, así que ahora lo que logremos acá va a ser para los que vayamos a la empresa a reclamar (S.C., asamblea vecinal, Agosto de 2020).

Así es que la Asamblea decide una doble estrategia: presentar la nota formal solicitada por el funcionario de OSSE, pero a la vez planificar una movilización al organismo a los 5 días de presentada la nota, si es que no hay respuesta sobre la formalidad. Al momento de presentar el pedido formal de articulación para la solución del problema firmado por los vecinos y por el CyTHaP, se le da aviso al directorio de la empresa de la potencial conflictividad de este asunto -aviso que no es recibido-.

El día 4 de agosto de 2020 la Asamblea se moviliza en camionetas y colectivo a OSSE. Con carteles y bombos interrumpen la calle de acceso a la empresa y piden una reunión con las autoridades para llegar a un acuerdo de solución. El directorio de la empresa, desconcertado, convoca al CyTHaP y a la Asamblea a una mesa de dialogo. OSSE argumenta que no tiene en sus planes la provisión de agua para el barrio, que ese camino sería largo y que no cuenta con los recursos suficientes ni la viabilidad técnica para ejecutarlo, a la vez que tiene el personal diezmado por la pandemia.

se ven duramente penalizados por la dirección política, en tanto una resolución rápida por parte del área operativa *impide* el “favor político”.

En función de estos argumentos, la propuesta de solución acordada es la articulación entre los 3 actores para brindar una primera solución, similar a una experiencia realizada con el CyTHaP en 2006: la empresa aporta materiales y una conexión, los vecinos de la Asamblea el zanjeo y el CyTHaP la asistencia técnica para realizar la obra.

La empresa deposita en el grupo de investigación la responsabilidad de computar los materiales y aquí hay algunos puntos interesantes para analizar la vinculación con OSSE a pesar de tener un convenio de colaboración:

Dos grandes áreas de la empresa podrían realizar esto. La Gerencia de Obras, donde los ingenieros aprueban obras, proyectan, planifican la ampliación del servicio, computan, presupueban y estudian las obras y la Gerencia de Producción, que ejecuta obras y realiza reparaciones y mantenimiento, que está en el territorio y tiene que resolver los problemas emergentes. Al consultarle a un alto mando de la Gerencia de Producción, la respuesta es:

Yo no te voy a dar una respuesta, no te voy a decir que material usar, porque no es mi responsabilidad. Pidan formalmente que les hagan un proyecto, que pongan la firma de lo que quieren hacer, los que tienen que hacerlo [en referencia a la Gerencia de Obras]. Sino después cae la responsabilidad sobre mí, ¿me entendés? hay personas responsables de decir que se puede o no hacer. En todo caso, si a mí me dan la orden para que haga algo, yo la haré (Entrevista a D.L., 2020).

Finalmente, después de algunas interacciones con operarios y basándose en experiencias anteriores, se solicitan los materiales y la empresa los adquiere. Ya es septiembre y con el inicio de la primavera, OSSE realiza la conexión para comenzar la obra.

Los operarios de la empresa, por fuera de cualquier acuerdo previo, a la hora de hacer las conexiones, plantean la posibilidad de dejar 4 conexiones (en vez de una, como estaba previsto) para que haya más caudal. En esta decisión, ningún directivo ni alto mando de la empresa participó, sino que se dio en medio de la resolución práctica del asunto. De esto se subrayan dos aspectos: el carácter polifónico del Estado, donde se relacionan y expresan

grupos detrás de una “articulación institucional”, más que presentarse como un actor unívoco y auto-consciente (Bohoslasvsky y Soprano, 2010), a la vez que pone en evidencia las capacidades político-institucionales de los operarios para resolver el problema. Finalmente, con el aporte de la mano de obra de los vecinos y de una organización política que propuso colaborar (Frente de Organizaciones en Lucha, en adelante FOL) en 3 días se inauguró la red de agua con las 35 conexiones domiciliarias.

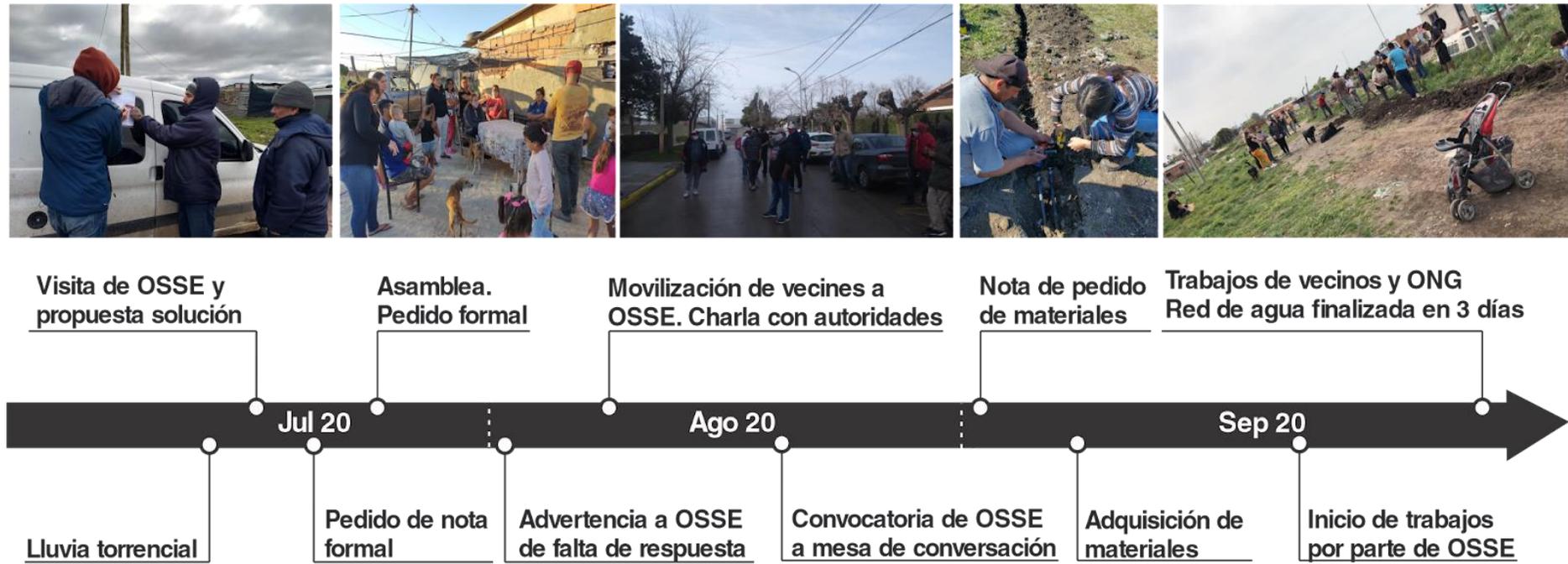
Las jornadas de trabajo no estuvieron exentas de conflictos y tensiones internas al barrio. En un primer lugar, la decisión de la Asamblea fue hacer la red sólo a los vecinos que habían participado de la movilización a OSSE y de las reuniones y no conectarles el agua a quienes no habían participado. La activa participación de algunos vecinos que no habían estado en la manifestación, en las tareas más exigentes de excavación, logró torcer la decisión y cada vivienda tuvo su conexión. Sin embargo, hubo acciones violentas por parte de dos vecinos que no querían que la red se ejecute sobre su terreno, que no querían participar pero tampoco que el agua cruce por su vereda.

Por otro lado, entre algunos participantes del FOL y la Asamblea se generaron tensiones alrededor de cómo hacer futuras movilizaciones al EMVIAL⁵³ para que abran las calles del barrio, por la intención del FOL de ir con banderas de su organización y la decisión de la Asamblea de hacerse presente “sin banderas políticas”.

Este itinerario, planteado a modo de cronología en el gráfico 16, sintetiza los 3 meses de articulación, organización, conflictos internos, asambleas barriales y solicitudes formales se generan una nueva etapa en el proceso de la red de agua.

⁵³ El Ente Municipal de Vialidad y Alumbrado Público es una dependencia de la MGP con responsabilidades en el mantenimiento y mejorado de las calles.

Gráfico 16. Cronología e hitos en la gestión de la red alternativa

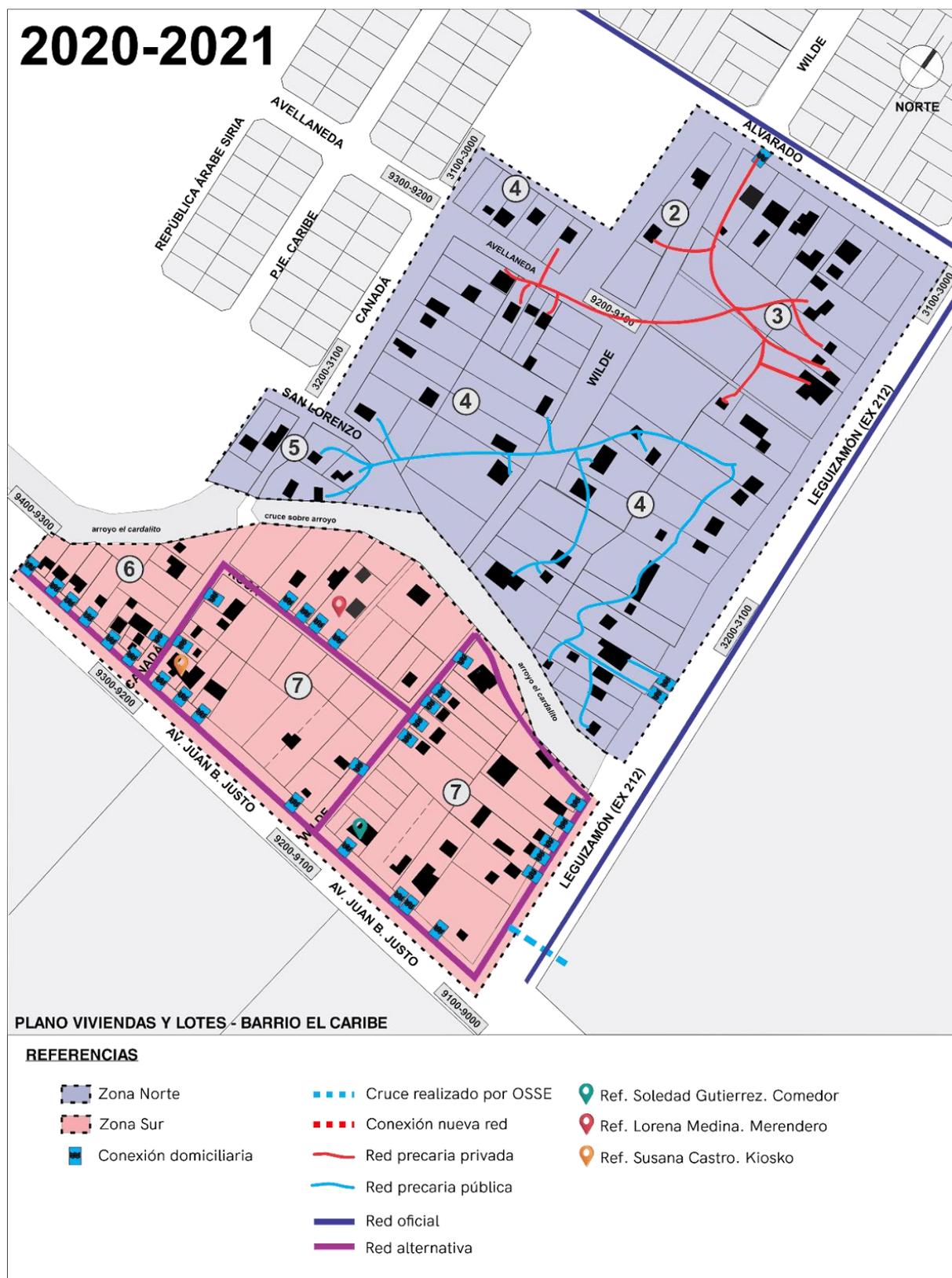


Fuente: Elaboración propia

El rol de las referentas en este proceso fue determinante: en las asambleas tomaron activamente la palabra, proponiendo caminos a seguir e interpelando a quienes aún no habían asistido a las reuniones y que se iban a terminar beneficiando por algo por lo que no habían luchado. También fueron ellas quienes entraron a OSSE a pedir respuestas, a decir que no se iban sin una solución. Institucionalmente, OSSE jamás declararía que para gestionar el acceso al agua de un barrio uno debe manifestarse en la puerta de la empresa o cortando la entrada de camiones. En las asambleas, S.C. deja expreso el “cómo” realizar el reclamo para lograr su objetivo cuando en medio de la reunión agrega “tenemos que ser mujeres porque si no, no nos van a dar bola”.

El primer resultado de esta experiencia invita a reflexionar sobre la idea que instala Gago (2020) de pensar las autonomías de los actores territoriales, no como una relación contraria a la institución, en este caso la empresa de servicios, sino de cómo construyen sus estrategias para determinar una relación de fuerzas con las instituciones para alcanzar sus objetivos.

Plano 3. Etapa 3. Redes de agua en el Caribe, 2020-212. Red alternativa



Fuente: Elaboración propia

La “nueva” red alternativa (plano 3) posibilitó la conexión de 35 familias a una red de características materiales similar a la anterior, ya que se mantuvo la red de PEBD, pero en condiciones de colocación, asentamiento y dimensión mejores, lo que posibilitó una presión en la conexión de cada casa de aproximadamente 0,8 kg/cm², equivalente a una altura de 8 metros de columna de agua, contra una presión inicial que rozaba los 0,1 kg/cm² en las partes más desfavorables de la red. Además, un elemento interesante a analizar es que se colocaron cajas de agua de poliamida, las mismas que usa OSSE para realizar conexiones en el resto de la ciudad.

Estas cajas (“conexión domiciliaria”, plano 3) fueron puestas en el listado de materiales por el CyTHaP, y esto generó un debate al interior del grupo ya que sólo las cajas representaban un 50% del costo del material a solicitar y había cierto temor a que se rechace el pedido por querer incorporar cajas. Esto fue aceptado por los encargados de realizar las compras en la empresa, ya que la caja de agua cumple la función de proteger la llave de entrada de agua de los domicilios.

Sin embargo, tanto para Asamblea como para el CyTHaP tenía otro potencial, del orden de lo simbólico y de lo reivindicativo: por un lado, los vecinos veían en la caja un paso hacia una formalidad, el ser “usuarios” de la empresa. En las asambleas los vecinos se manifestaron dispuestos a pagar un monto a la empresa si es que se evaluaba su situación social y se establecía una tarifa especial. Esta posibilidad se planteó a la empresa por parte de los vecinos en una primera instancia y por parte del CyTHaP en una segunda, sin un carácter esencial pero como parte de las conversaciones. Sin embargo no estaba en los planes de la empresa establecer una relación de usuarios con los vecinos, sino más bien una “reparación”, o como diría una funcionaria de la empresa, una “solución de compromiso” por la situación actual que estaban viviendo.

Por otro lado, era parte de la estrategia del CyTHaP ratificar el carácter interinstitucional y “alternativo” de la red construida, alejándose de lo que en situaciones materiales similares se

encasilla como “conexión ilegal/informal”, visibilizando que OSSE había tenido una activa participación y que en la vinculación entre la Asamblea y el CyTHaP se había logrado una rápida solución, “parcial” pero muy importante para todos los habitantes del barrio y que había significado una gran complejidad en su abordaje.

Así, instalar un modelo alternativo para la intervención debía tener las cajas domiciliarias como sello de la articulación, que en cierta medida era asumida por la empresa puertas para adentro, pero no había intención de comunicar la noticia “puertas afuera”. Respecto a esto, también era parte de la estrategia comunicar la labor institucional llevada adelante en plena pandemia. Al plantear la posibilidad de hacer una comunicación conjunta sobre el trabajo, la autoridad de la empresa prefirió mantenerlo en silencio, no comunicarlo:

Preferiría que eso lo comuniquen ustedes, nosotros desde acá no vamos a comunicarlo, son ustedes los que lo hicieron y estamos ahí porque están ustedes y sabemos cómo trabajan. Si no van a empezar a venir para que les demos materiales otras organizaciones y no vamos a poder hacerlo todavía. Podemos hacer alguna **visita pero mejor mantener el perfil bajo (D.K., autoridad de OSSE, 2020).**

Imagen 12. Construcción de la red e instalación de cajas domiciliarias.



Fuente: archivo personal

Así concluiría la primer etapa de este trabajo conjunto, entre la alegría de haber co-construido una solución con gran parte del barrio y la de negociar el sentido de la “red alternativa” con OSSE.

En un itinerario complejo entre las propias relaciones vecinales y algunas disputas internas, en la última asamblea vecinal los vecinos plantean la posibilidad de mantener ese canal activo y empezar a movilizar por la apertura de las calles internas del barrio. La participación del grupo en la asamblea se mantuvo en carácter de asistencia técnica, de confección de notas para la presentación al Ente encargado de abrir las calles y al Ente encargado de ampliar el tendido de la conexión eléctrica, dos instituciones que se desentendían respecto a quien tenía que intervenir primero.

Durante este último período comienza el proyecto “Argentina Unida por la Integración de los Barrios Populares” y con ello los proyectos de integración socio-urbana, particularmente los Proyectos de Obras Tempranas, descritos en el capítulo 4.

VI.4 Proyectos de Obras Tempranas: redes locales y nuevas asociatividades para territorializar políticas.

VI.4.1 Situación problema y configuración de Grupos Sociales Relevantes

A partir del 2020 la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU) comenzó a desarrollar una serie de proyectos orientados a generar infraestructura en los barrios populares⁵⁴, para trabajar con organizaciones sociales y municipios. Dentro de esa política, los llamados “Proyectos de Obras Tempranas”⁵⁵ (en adelante POT) plantean la construcción de playones deportivos, veredas y arbolados, espacios comunitarios e instalaciones intra-lote de agua, luz y cloacas.

⁵⁴ Desarrollado en profundidad en el capítulo 4.

⁵⁵ Se coincide con Nuñez (2021) en cuestionar el carácter legítimo de la palabra “temprana”, después de lo descrito en los últimos 3 capítulos de esta tesis. ¿Es una política temprana? Al decir que una obra es temprana, ¿no invisibiliza el camino previo recorrido por las organizaciones barriales?

La red construida por los vecinos, a pesar de ser un avance en términos de calidad en el servicio que percibían, no resolvía per se el acceso al agua. Como se mencionó en el capítulo 3 de esta tesis, la conexión a la red es indicador insuficiente para garantizar condiciones de servicio⁵⁶. Sin tanque de reserva para evitar la falta de agua durante los cortes o sin conexión que abastezca el interior de la vivienda, los sectores populares atraviesan serias dificultades para acceder de forma segura al agua para higiene y consumo.

A principio de 2021, mientras los primeros proyectos comenzaban a desarrollarse en la provincia de buenos aires, se plantea en la Asamblea la posibilidad de redactar y presentar un POT para hacer conexiones intra-lote de agua y de electricidad. La baja institucionalidad, capacidad técnica y de gestión de la Asamblea en proyectos estatales impide que se constituya en Unidad Ejecutora y el CyTHaP propone incorporar una ONG, vinculada al grupo, conformada con el objetivo de brindar estructura de gestión para estos proyectos⁵⁷, con antecedentes y con resultados en la implementación de proyectos de mejora de infraestructura en barrios populares (Cacopardo et al, 2014, 2021; Ispizua et al, 2021).

La primera decisión que se debía tomar es qué sector del barrio iba a formar parte del proyecto, entre vecinos que preferían la mejora de infraestructura solo para quienes habían participado de la obra de agua y otros que planteaban que había que incluir a todos los posibles. Las referentes de los espacios comunitarios plantearon la posibilidad de que el proyecto incorpore la zona norte del barrio, que a pesar de no tener red de agua, podía acceder a las conexiones de luz. Esa fue la decisión con la que se encaró el desarrollo del proyecto.

⁵⁶ La insuficiencia del indicador de cobertura como garantía de prestación adecuada del servicio es abordada por Brunstein, 1988; Bereciartua, 2018 y Sicari, 2020.

⁵⁷ La fundación "Soporte" se conformó a partir del año 2014 como estrategia del CyTHaP para lograr vinculaciones institucionales y acceso a otro tipo de programas del estado con el objetivo de efectivizar vínculos y recursos en el territorio.

VI.4.2 Actores que configura el problema y vínculos:

A partir de la posibilidad de acceder a un programa estatal y a sus recursos, nuevos actores se configuran y complejizan las relaciones y vínculos: el Frente de Organizaciones en Lucha (FOL), el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) y referentes políticos hacen su aparición en el barrio.

El Frente de Organizaciones en Lucha es una organización popular de izquierda con sede en el barrio vecino Jorge Newbery. La Organización, a través del programa Potenciar Trabajo⁵⁸, nuclea a vecinos del barrio Caribe en labores comunitarias y cuadrillas de trabajo. A partir del trabajo colaborativo en la red de agua de la etapa previa y en la consolidación de referentas barriales ajenas al movimiento, el FOL comenzó a intentar fragmentar la Asamblea⁵⁹, instalando disputas entre vecinos/as miembros, a los que se les impedía participar.

La incorporación del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) se da a partir de la necesidad de estructuras organizativas para planificar el POT. La figura de “Cooperativa de trabajo” permitía la asociación de vecinos del barrio para trabajar en el proyecto y se plantea constituir la cuadrilla de agua bajo ese esquema. La articulación con el MTE -propuesta por el CyTHaP- fue apoyada por la Asamblea, además de por las facilidades organizativas, por el discurso de sus dirigentes, que transmitían tranquilidad respecto a las disputas barriales⁶⁰.

⁵⁸ El programa social Potenciar Trabajo se desprende de la unificación de los programas “Hacemos futuro” y del “Salario Social Complementario”. Esta transferencia de ingresos está ligada a la contraprestación de trabajo en proyectos socio-productivos, socio-laborales y/o socio-comunitarios o a través de la terminalidad educativa. Estas contraprestaciones se realizan en Unidades de Certificación /Gestión (UG) que en general son Cooperativas asociadas a los movimientos sociales, aunque también constituyen UG algunos segmentos del estado.

⁵⁹ Previamente a la ejecución del POT, invitan a miembros de la Asamblea y el CyTHaP a una reunión con referentes políticos locales para tratar temas de urbanización del barrio. En un tramo de la reunión, se plantea que los vecinos del barrio Caribe son “ocupas, violentos y sucios, que no saben cuidar nada”. La relación con las referentas comienza a tensarse cada vez más.

⁶⁰ Los dirigentes plantearon que no buscaban capitalizar políticamente el trabajo, ni llevar sus banderas al barrio, sino que buscarían que la Asamblea se potencie y tome sus propias decisiones. Esta propuesta, avalada por el CyTHaP y en un contexto de recelo por parte de los vecinos respecto al ingreso de organizaciones al barrio, tuvo aceptación por la gran mayoría de los vecinos. Sin embargo, al poco tiempo de comenzada la obra el MTE comenzaría a apoyar a un comedor barrial y a integrar al Potenciar Trabajo a las trabajadoras del espacio.

Por último, distintos referentes políticos locales del Frente de Todos y de la Unión Cívica Radical comenzaron a tener presencia –aunque marginal- en el barrio, haciendo eco de reclamos para mejoras de calles y enviando proyectos de ordenanza para que el Concejo Deliberante de la Ciudad se comprometiera a apoyar la urbanización⁶¹.

De la etapa anterior, la Asamblea y el CyTHaP continúan con sus roles. Sin embargo, la Unidad Ejecutora pasa a ser la ONG Soporte y la dinámica del POT transforma las vinculaciones. Miembros de ambos grupos pasan a ser parte de la ONG para la ejecución del proyecto, integrando una coalición para trabajar con el Estado.

VI.4.3 Trayectoria y dinámica problema-solución de la etapa 4: Torres, capacitaciones y cuadrillas.

El CyTHaP y la Asamblea trabajaron la propuesta e identificaron los sectores donde se podían colocar tanques de agua y en cuales sólo podían acceder a la electricidad. En la etapa preliminar de la ejecución de la obra, una visita técnica determinó que tipo de proyecto se podía formular. Al consultarnos por el tipo de red de agua del barrio, si “era formal o informal”, se fundamenta el carácter “alternativo” y la participación de OSSE. Uno de los técnicos encargados hace la siguiente aclaración:

Hicimos la consulta a obras sanitarias pero no hemos tenido respuesta. De todas formas, si la red tiene las cajas domiciliarias de agua, para la SISU se considera que tiene servicio oficial. La parte de proyecto en todo caso hará las sugerencias necesarias. (Técnico SISU, 2020)

Esta afirmación por parte del técnico del Programa reafirma la posición respecto a las cajas: su carácter simbólico no solo genera sentido de formalidad en los vecinos sino en las propias

⁶¹ El proyecto de “comunicación” consta de un solo artículo: “Artículo 1: El Honorable Consejo Deliberante vería con agrado que el Departamento Ejecutivo arbitre los medios necesarios para proceder a la realización de las siguientes tareas en el Barrio Caribe: Limpieza de arroyo que lo circunda, remoción de microbasurales y apertura y engranzado de calles” (Expte. 1761-FDT-20, folio 2)”.

dependencias gubernamentales que, ante la fragmentación institucional, no puede establecer vínculos con OSSE.

En la implementación del proyecto, se destaca el funcionamiento de los siguientes vínculos:

Entre la Asamblea y el CyTHaP: La organización del *cuidado colectivo* de la obra y la organización diaria de las familias donde se intervino fueron tareas donde el saber local se destacó, alerta al cuidado de los materiales y los espacios de guardado de la obra, con canales propios de comunicación y seguimiento. Se destaca el rol de una referenta encargada de la organización diaria del trabajo, visitando a las familias para organizar a las viviendas para la intervención y gestionando los conflictos de obra.

La organización técnica de la obra estuvo a cargo del CyTHaP: 3 vecinas y 6 vecinos de la Asamblea se incorporaron a las cuadrillas de ejecución del proyecto. Para esto, se realizaron 4 talleres de capacitaciones en instalaciones de agua y electricidad en base a experiencias previas⁶². El objetivo fue fortalecer las capacidades y habilidades de los vecinos. La gestión administrativa del Programa estuvo a cargo de la ONG.

Entre la SISU y el CyTHaP: Las territorialidades locales no solo están expresadas por los actores sociales, sino por un espectro más amplio que incluye también dimensiones ambientales y que pueden jugar un papel decisivo en la construcción de funcionamiento/no funcionamiento de una tecnología. En este caso, a partir de la documentación técnica de la obra enviada por la SISU, se detectaron potenciales problemas en las estructuras de sostén de tanques de agua. La torre planteada por la SISU -universal independientemente donde se construya- tiene, en una ciudad costera, potenciales problemas de corrosión, por aireación diferencial y por ambiente salino.

⁶² El CyTHaP desarrolló en conjunto con la Escuela de Educación Técnica Nro 4 y la empresa distribuidora de energía local (EDEA) un programa llamado "Instalaciones eléctricas seguras" que funcionó entre 2008 y 2019. Estudiantes de la escuela hacían sus prácticas profesionales en villas y asentamientos donde el Grupo de investigación acompaña procesos de mejoramiento de viviendas, y EDEA colocaba pilares sociales (Cacopardo, 2013). Este antecedente aportó insumos para desarrollar las capacitaciones barriales, realizadas por el entonces profesor de la escuela, Javier Pujol.

Al identificar esta situación, se elaboraron propuestas de alternativas y se eligió -en base a criterios establecidos de costos, funcionamiento y capacidad de resolución a la problemática- un modelo de torre que fue presentado a la Secretaría y aceptado, siempre y cuando no exceda los montos presupuestarios acordados⁶³ (imagen 13). Las torres se construyeron prefabricadas en un taller local de herrería.

Imagen 13. Torre propuesta por la SISU y alternativa del CyTHaP



Fuente: Elaboración propia

Entre el MTE y la Asamblea: La cuadrilla del MTE, compuesta por 4 integrantes del movimiento, integró a 2 vecinas y 2 vecinos que se sumaron en distintas tareas. La

⁶³ En el modelo de torres planteado por la SISU se identifican problemáticas constructivas, de funcionamiento y de implantación que se resolvieron mediante aporte técnico del CyTHaP. Ver Ispizua y Asis (2022).

coordinación de la cuadrilla fue realizada por dos integrantes de la ONG, incluyendo al autor de esta tesis.

Los dirigentes del movimiento visitaron periódicamente la obra y realizaron reuniones de cuadrilla para resaltar la importancia –y la exigencia- de participar en las reuniones de la rama “Construcción” de la Cooperativa⁶⁴, la necesidad de participar activamente y de movilizarse cuando lo haga el movimiento para que, al finalizar la obra, puedan tener continuidad en la cooperativa e incluirse en el Potenciar Trabajo. Al mes de haber comenzado la obra, un grupo de vecinos y vecinas integrados a otra organización, pero en conflicto por la exigencia de “pagos de cuotas” y obligación de ir a movilizaciones bajo amenaza de “dar de baja” el plan, solicitaron a los referentes del MTE la posibilidad de unirse a su organización⁶⁵. Esto se tradujo en la incorporación de un grupo de vecinos al MTE, del apoyo al comedor a una de las referentes y la integración de 3 vecinas al Potenciar Trabajo para desarrollar actividades comunitarias en ese espacio.

El vínculo con OSSE y el POT: En esta etapa, no hubieron movilizaciones y protestas con tensión entre la empresa y el CyTHaP y la Asamblea. Para el POT se presupuestaron las conexiones a la red oficial de las viviendas que estaban en el perímetro del barrio y frente a la red. En este caso, se contrató a la empresa municipal para que realice 23 conexiones largas, una para cada familia frente a la red⁶⁶. Dos aspectos se resaltan:

En un primer lugar, debido a la cantidad de Proyectos de Obras Tempranas que se comenzaron a realizar en la ciudad, la empresa generó una ordenanza para realizar conexiones domiciliarias en terrenos donde no existan subdivisiones ni calles abiertas de

⁶⁴ La Cooperativa de trabajo “Construcciones 15 de enero limitada” es una herramienta que el movimiento utiliza para gestionar diversas ramas productivas: construcción, reciclado, vendedores ambulantes, feriantes, etc.

⁶⁵ Si bien el programa es personal y la transferencia se hace directamente a las personas, en la práctica y -sobre todo- en el imaginario de los que lo perciben, persiste la idea de que el complemento salarial pueda ser “dado de baja” por la Unidad de Gestión (en general, cooperativas de los movimientos sociales).

⁶⁶ OSSE, que en la etapa anterior no había querido comunicar a la comunidad su actuación en el barrio con la “red alternativa”, rápidamente comunicó la ampliación de conexiones domiciliarias en colaboración con el CyTHaP y la SISU, ¡previamente a haberlas realizado!

hecho, situación habitual en los barrios populares, pero aclarando que no reconocería situaciones de hecho ni derecho “a sus ocupantes”⁶⁷.

En segundo lugar, al momento de realizar estas conexiones, se planteó a los operarios la posibilidad de dejar 2 conexiones extra para conectar la zona norte del barrio. Cabe recordar que la Asamblea se constituyó en la zona sur del barrio y la red alternativa abarcó ese sector únicamente (Plano 4). Este planteo fue analizado por los operarios y el encargado, entendiendo que era fundamental que las conexiones las haga OSSE, antes que los vecinos crucen una manguera y se conecten a la red, ocasionando daños a la cañería y pérdidas. Se dejaron 2 conexiones de agua preparadas para una próxima experiencia con la zona norte del barrio.

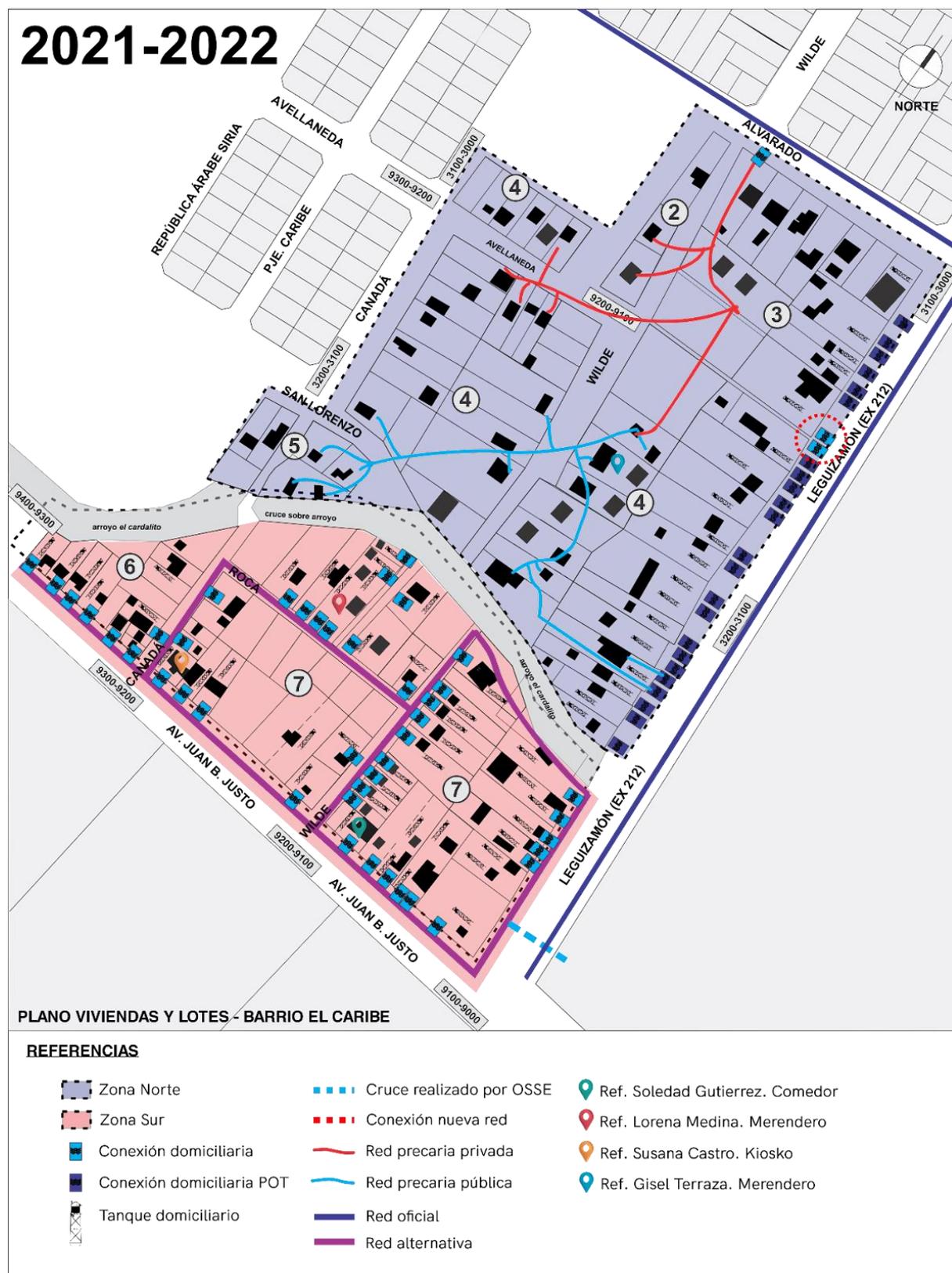
Así fue que se gestó y ejecutó el Proyecto de Obras Tempranas del barrio El Caribe y se ejecutaron 61 conexiones de agua, incluyendo tanques domiciliarios con estructura metálica y conexión interna intra-lote en termofusión, dotando a todos los ambientes húmedos de las viviendas de conexión de agua segura y ampliando una etapa más del proceso de urbanización popular del barrio Caribe⁶⁸. En el gráfico 17, a modo de cronología, se muestran los hitos más importantes de este proceso.

⁶⁷ Ordenanza 25282: Artículo 1º.- Autorízase a Obras Sanitarias Mar del Plata Sociedad de Estado (OSSE) a la ejecución de redes de agua y/o desagües cloacales y/o desagües pluviales en aquellos sectores del Partido de General Pueyrredon, en que no existiendo subdivisión catastral oficial de las parcelas frentistas, existan calles abiertas de hecho.

Artículo 2º.- La obra de red que pase por el frente de los inmuebles, así como las conexiones de agua y/o cloacas, como sumideros pluviales, según las condiciones de la presente Ordenanza, no implicará por parte de la Municipalidad de General Pueyrredon el reconocimiento de ninguna situación de hecho ni de derecho de los mismos y sus ocupantes, ni les conferirá derecho alguno.

⁶⁸ También se realizaron 101 conexiones eléctricas con tendido intra-lote.

Plano 4. Etapa 4. Redes de agua en el Caribe 2021-2022. Proyecto de Obras Tempranas

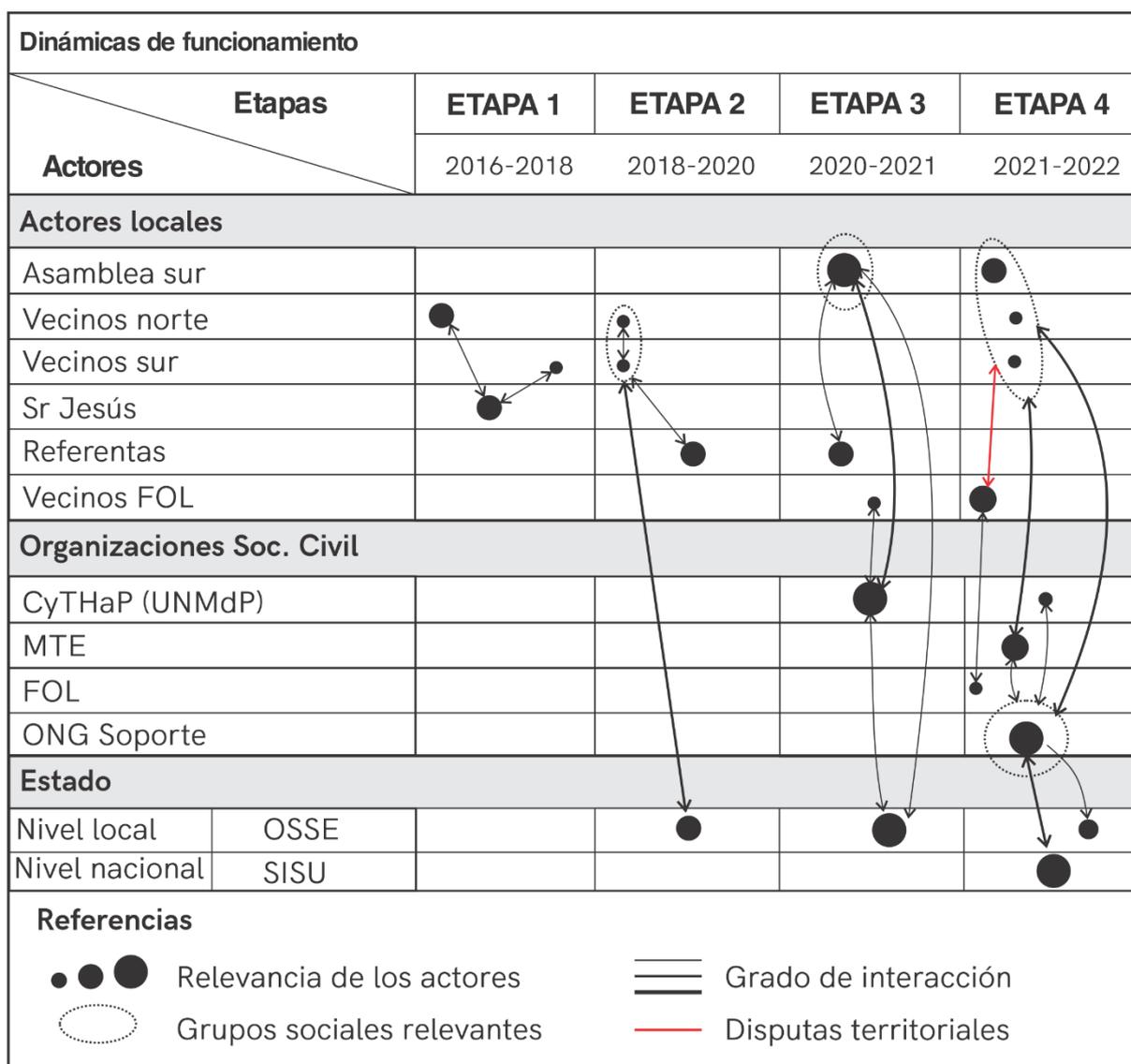


Fuente: Elaboración propia

En el esquema del plano 4 se observan 3 redes: la zona sur, con la red alternativa (etapa 3) y la zona norte, con parte de la red inicial privada (etapa1) y otra parte con la red pública y precaria (etapa 2). Con el POT se construyeron 61 instalaciones, la mayoría en la zona sur del barrio pero otras en el perímetro del barrio, integrando parte de la zona norte (calle 212). Se resaltan las dos conexiones sobre la calle Leguizamón que se espera funcionarán para iniciar un nuevo proceso de mejoramiento de red con los y las vecinas de ese sector, que a pesar de no tener la capacidad organizativa de la Asamblea Sur, ya han realizado presentaciones conjuntas con el CyTHaP para que OSSE avance con una segunda red. Se resaltan también los espacios comunitarios que consolidaron las referentes, como núcleos de la organización vecinal.

VI.5 Análisis de resultados

En función de las 4 etapas desarrolladas en este capítulo, se construye un esquema de las dinámicas socio-técnicas (gráfico 18) entre los actores sociales que sintetiza el funcionamiento de cada una. Se evidencia la complejidad de relaciones entre segmentos del estado, la sociedad civil y los actores barriales a medida en que se avanza en las etapas.

Gráfico 18. Esquema de dinámicas socio-técnicas por etapas

Fuente: elaboración propia.

En la etapa 1, la articulación es intra-barrial, entre vecinos de la zona norte y sur con el “dueño” de la conexión. En la etapa 2, los dos sectores del barrio configuran un Grupo Social Relevante que negocia con OSSE un nuevo sentido de la red, con dos conexiones realizadas por la empresa, incorporando al actor estatal a la definición de la solución. Ante esta situación, las referentas se consolidaron como voceras de la demanda ante la empresa. Estas dos primeras experiencias fueron los antecedentes a la incorporación de la sociedad civil, en particular el grupo de investigación, como actores.

En la etapa 3, el GSR barrial pasa a ser la Asamblea, constituida por diversidad de vecinos de la zona sur. La articulación con el CyTHaP es un elemento fundamental para el proceso de negociación ante OSSE, construyendo el significado de “red alternativa” a la experiencia de co-gestión. Por último, en la etapa 4 el GSR es la fundación Soporte que funciona como Unidad Ejecutora del Proyecto, nucleando también a vecinos de la Asamblea sur y el CyTHaP. Distintas organizaciones de la sociedad civil comienzan a orbitar alrededor del proyecto y se construyen disputas por el territorio y la pertenencia de vecinos a las organizaciones, principalmente entre el FOL y las referentas de la Asamblea. En ese sentido y de acuerdo a lo planteado por Boldrini (2012), la integración, hasta aquí, se sobrepuso a la fragmentación en la ejecución del Proyecto. No así en las disputas territoriales, que avanzan en la fragmentación de la Asamblea.

VI.5 Conclusiones parciales

En este capítulo se mostraron los resultados de un proceso de urbanización popular, a partir de indagar en una trayectoria de 6 años de un colectivo barrial en la lucha por el acceso al agua. Esta lucha, contra cualquier dualismo sobre las nociones de formalidad e informalidad, se abre y despliega *en y contra* las estructuras institucionales de la empresa de servicios y construyendo alianzas con organizaciones de la sociedad civil (**Gráfico 18**).

Los resultados obtenidos son sugerentes al señalar las potencialidades de la producción de redes de agua en contextos de urbanización popular: como solución posible para el acceso a un servicio fundamental y como estructurador de procesos organizativos para nuevas conquistas barriales.

En relación al rol de los distintos niveles de gobierno, la empresa local articuló y evaluó las respuestas posibles según la capacidad organizativa (y de movilización), técnica y de gestión de los GSR que se constituyeron en cada etapa. Así, en la segunda etapa de la red realizó dos conexiones, ante la presión de los vecinos que en ese momento, consideraron la respuesta como suficiente. En la etapa 3, se comprometió a realizar un trabajo mayor,

apoyado en el saber del CyTHaP para llevar a cabo el trabajo en territorio y en la capacidad de acción de la Asamblea. Pero también apoyada en la necesidad de sortear los obstáculos del área de “obras y proyectos”, que no avalarían un proyecto que tiene como base un modelo “alternativo”, que va a ampliar el servicio pero no bajo los estándares de la empresa, sino que dando un paso más hacia un acceso al agua seguro, en una suerte de acceso progresivo.

En otro orden, al implementar el Proyecto de Obras Tempranas, la articulación con la SISU permitió aportes técnicos a resolución de problemas, en este caso la torre para sostén del tanque de agua. La permeabilidad de la SISU para aceptar el cambio proyectual fue contrastada con la dificultad para imponer un cambio a nivel política pública, lográndose el cambio solo en el proyecto desarrollado por la ONG y la Asamblea. A pesar de las alertas emitidas sobre los potenciales problemas, no fue tomada como política para ambientes salinos. Esto evidencia, por lo menos, una contradicción respecto a la decisión de hacer lugar al pedido de cambio. O también, cierta fragmentación entre las áreas de la Secretaría a la hora de incorporar cambios técnicos en sus proyectos.

CAPÍTULO VII

Conclusiones de resultados

Se retoma aquí la pregunta central que dio lugar a esta investigación: ¿Cómo contribuir al conocimiento de las formas de gestión de acceso al agua en contextos de urbanización popular? Para responder a esta pregunta, el objetivo general consistió en analizar las estrategias de gestión en trayectorias locales y barriales e indagar en la vinculación entre esos procesos y la implementación de políticas públicas. En ese sentido, se planteó un recorrido que se puede sintetizar en dos etapas, a partir de las conclusiones parciales de cada capítulo. La primera, constituida por los capítulos **CAPÍTULO II** y **CAPÍTULO III** contribuyó a situar la infraestructura de redes de agua en el contexto histórico de crecimiento de la ciudad y en los barrios populares y la segunda, constituida por los capítulos **CAPÍTULO IV**, **CAPÍTULO V** y **CAPÍTULO VI** se enfocó en mostrar las relaciones entre los distintos niveles del Estado - haciendo énfasis en la dimensión local- y los procesos de urbanización popular llevados adelante por diversos tipos de organizaciones.

Estas dos etapas puestas en relación con los objetivos de la tesis, permiten conclusiones en 4 órdenes argumentativos desarrollados a continuación: 1. Estrategias de acceso al agua e infraestructura situada; 2. Potencialidad de los sectores populares en la ejecución de redes; 3. Políticas públicas y actores relevantes y; 4. Urbanización popular y gestión.

VII.1 Estrategias de acceso al agua e infraestructura situada: relación entre barrios populares, la urbanización y redes formales.

En el **CAPÍTULO II** se planteó un recorrido por la historia del saneamiento en Argentina, definiendo los modelos de prestación de servicio que dominaron cada década, desde el siglo XX hasta la actualidad. Estos se desarrollaron en términos generales de Argentina, subrayando la especificidad de la ciudad de Mar del Plata, señalando las características diferenciales de gran parte del territorio argentino respecto a las lógicas imperantes en el

AMBA. La especificidad se encuentra y explica no solo por las condiciones hidrogeológicas de la costa bonaerense respecto a otras, sino en la génesis de la empresa estatal y en su contrato hidrosocial. Los conflictos originados durante el proceso de descentralización y municipalización se cristalizaron en una estatización temprana y en la creación de Obras Sanitarias Sociedad de Estado que, a pesar de un alto grado de incertidumbre inicial, consolidó un modelo de desarrollo y planificación basado en la gestión racional del agua, mientras en el AMBA y gran parte del país dominaron los procesos privatizadores.

Los resultados del **CAPÍTULO III** señalan algunas particularidades del crecimiento de los barrios populares, sintetizadas en las proyecciones de crecimiento para la próxima década (**Gráfico 3** y **Gráfico 4**). Puestas en diálogo con los resultados de la **Tabla 9** y el **Gráfico 10**, dan cuenta de la relación problemática entre crecimiento de los BP y el acceso al agua potable en el país, observándose que solo el 13,7% de los BP tienen el acceso a red de agua garantizado y que este porcentaje representa el 1,57% del total de Argentina. Por otro lado, del 12,9% de no conectados a nivel país, el 64,5% corresponde a los BP, configurando una problemática con una dinámica específica.

A partir del análisis de la infraestructura en BP, se identificaron los distintos modos de acceso a infraestructura (**Gráfico 6**) y se caracterizaron en términos generales las redes denominadas formales e informales (**Tabla 10**). También se observó que las redes de agua informales son la mayor respuesta popular y que las experiencias se reproducen mediante estrategias colectivas y conflictivas (**Tabla 14**).

VII.2 Factibilidad de los sectores populares en la ejecución de redes de agua

A partir de la lectura de los resultados del capítulo **CAPÍTULO IV** y **CAPÍTULO V** se observa que la capacidad de respuesta colectiva por parte de los sectores populares para generar redes es constitutiva de las políticas públicas de ampliación de redes de agua en barrios populares, que incorporan a los grupos asociativos y pre-cooperativos como mano de obra.

Esta factibilidad de los sectores populares para participar en la ejecución de redes de agua tiene su fundamentación en parte de los resultados del **CAPÍTULO III**, distinguiéndola de otras infraestructuras básicas como redes de gas, eléctricas o cloacales. Se sintetizan dos aspectos: técnicos y de gestión.

Desde un **orden técnico**, las cañerías para redes de agua se asientan a profundidades y anchos de excavación donde la mano de obra no especializada, con herramientas manuales y sin maquinaria pesada pueden llegar sin mayores dificultades, el diámetro de las cañerías es manipulable y no se requiere un suelo trabajado por pendiente, ya que el agua se distribuye a presión (**Tabla 10**). En cambio, en la ejecución de redes cloacales las profundidades son variables dependiendo la pendiente de los terrenos, los anchos de zanja también lo son, la cañería es de mayor diámetro y el suelo requiere nivelación para garantizar el escurrimiento adecuado. Las redes de gas se realizan por termofusión o electrofusión, con maquinaria compleja para el sellado de caños y pruebas de presión que requieren mano de obra especializada para su construcción. Por último, el tendido de redes eléctricas combina trabajo riesgoso por altura y choque eléctrico con el uso de maquinaria para su ejecución.

Respecto al **orden de gestión**, los resultados de los capítulos V y VI analizan los distintos grados de interacción que existe entre los sectores populares y la empresa prestadora de servicios (**Tabla 23 e Imagen 7**) para generar soluciones y muestran cómo los gobiernos locales despliegan estrategias en los procesos de urbanización popular en función de los actores presentes en el territorio: tanques comunitarios, redes precarias, convenios con universidades y sociedades de fomento. A partir de indagar en el rol del gobierno local en la provisión de servicios y los tipos de respuestas posibles (**Gráfico 14**), se evidencia la permeabilidad de las estructuras político-institucionales que habilita su participación en la gesta de soluciones, algo que no se observa en otros servicios⁶⁹.

⁶⁹ En las redes eléctricas, la respuesta de la distribuidora ante las conexiones informales es el corte del servicio mediante empresas tercerizadas. En cloacas, no hay respuesta mediada por el gobierno local y en redes de gas, la complejidad técnica de la red y peligrosidad del fluido hacen que respuestas

VII.3 Programas nacionales de políticas públicas: capacidades institucionales y actores relevantes en la articulación de las políticas

Los resultados de los programas analizados en los capítulos CAPITULO IV, CAPÍTULO V y CAPÍTULO VI focalizan en las relaciones entre aspectos institucionales, sociales y políticos (**Tabla 19**) con las condiciones materiales e impacto (**Tabla 20**). Del análisis de esos datos se han observado por lo menos dos trazas comunes:

1. Todos los programas surgieron de contextos de crisis: retorno a la democracia, crisis institucional del 2001 o post-pandemia por Covid-19. Estos contextos generaron condiciones de demanda y legitimidad en la implementación de obras para los sectores populares.

2. Se transformaron las formas de entender la relación actor barrial – política pública: en primer lugar, con el programa A+T se concibió al actor barrial desde una mirada que impulsó al cooperativismo estatal, buscando la estructuración del movimiento piquetero. En esta etapa, predominó una lógica económica donde los cooperativistas cobraban en función del Salario Mínimo, Vital y Móvil y el rol de las cooperativas estuvo mediado por el accionar del gobierno local. Por otro lado, la implementación de los Proyectos de Obras Tempranas presentó un enfoque puesto en el trabajo y en el fortalecimiento de las estructuras de la economía popular colocando a las cooperativas u ONG directamente como Unidades Ejecutoras (**Tabla 17**).

La lógica de retribución de los POT se realizó en función de análisis de costos y productividad, ya no en función del SMVM, significando un aumento considerable en la retribución económica a las unidades ejecutoras. La asignación como Unidad Ejecutora a cooperativas y ONG significó una mayor autonomía para las organizaciones pero también una mayor responsabilidad en la ejecución de las obras. Ésta responsabilidad implicó el desarrollo de capacidades, sobre todo técnico-administrativas y de gestión, de las organizaciones.

En otro sentido, los resultados permiten resaltar algunas particularidades de los programas:

populares de redes de gas, a menos que sean del orden formal en cooperativas de servicios, como en la experiencia de Cuartel V en Moreno (Forni y Coniglio, 2003), sean impensables.

1. El programa PRO-Agua fue el único programa que propuso, como práctica institucional, soluciones materiales precarias para abastecer de manera rápida a asentamientos y villas de emergencia.
2. Los POT son la única política que tiene en cuenta el “acceso seguro” desde una perspectiva que incorpora la conexión interna a las viviendas, con tanque de reserva y canillas en los núcleos húmedos.
3. Respecto al Programa A+T, los resultados muestran que la relación entre jurisdicciones nacional-municipal-barrial evidenció los conflictos del gobierno local para articular con los dos actores. En el sentido nación-municipio, se observó una oferta agresiva de obras a realizar, pero con una tasa elevada de proyectos con menos del 10 % de avance físico (42%, **Tabla 15 y Tabla 16**). Esto se tradujo, en la práctica, en obras sin realizar y oportunidades perdidas de ampliar redes. Señalar al actor local como mayor responsable es situarlo en el rol de pivote de estas políticas. Sin embargo, también se evidencia la disfuncionalidad del orden nacional en la firma masiva de convenios, con una evidente falta de retroalimentación y reconocimiento del estado de la situación para buscar mejoras. En el sentido municipio-barrio, implicó que, ante la falta de capacidad del gobierno local para establecer vínculos con las organizaciones de la economía popular, grupos pre-cooperativos no se consoliden ni se sostengan en el tiempo realizando mejoras de infraestructura en su propio barrio.

De la implementación en la ciudad de Mar del Plata del A+T (**CAPÍTULO V**), se desprende que las políticas de generación de infraestructura fortalecieron en primer lugar las capacidades institucionales locales y en segundo, a los grupos cooperativos que sobrevivieron al programa. Si en la narrativa política la generación de trabajo en los barrios fue un argumento principal, con el correr del tiempo este objetivo se soslayó bajo la idea de efectividad y productividad para hacer obras. Esto se refleja en el **Gráfico 12**, que expresa la variación en el tiempo de la composición de cooperativas pertenecientes a los barrios donde se ejecutaron las obras y de aquellas que no pertenecían a los barrios.

En ese sentido, las capacidades puestas en juego no se retroalimentaron ni fluyeron entre actores. El programa no fortaleció la capacidad organizativa existente en los barrios, pero sí fortaleció las capacidades de la estructura técnico-burocrática de la empresa local, que utilizó las capacidades generadas por el programa para realizar obras dentro del ejido urbano, en sectores consolidados, bajo el programa “Obras de Menor Envergadura” (**Gráfico 13**).

VII.4 Urbanización popular y gestión. Vinculaciones entre la sociedad civil, el activismo territorial y las dependencias locales.

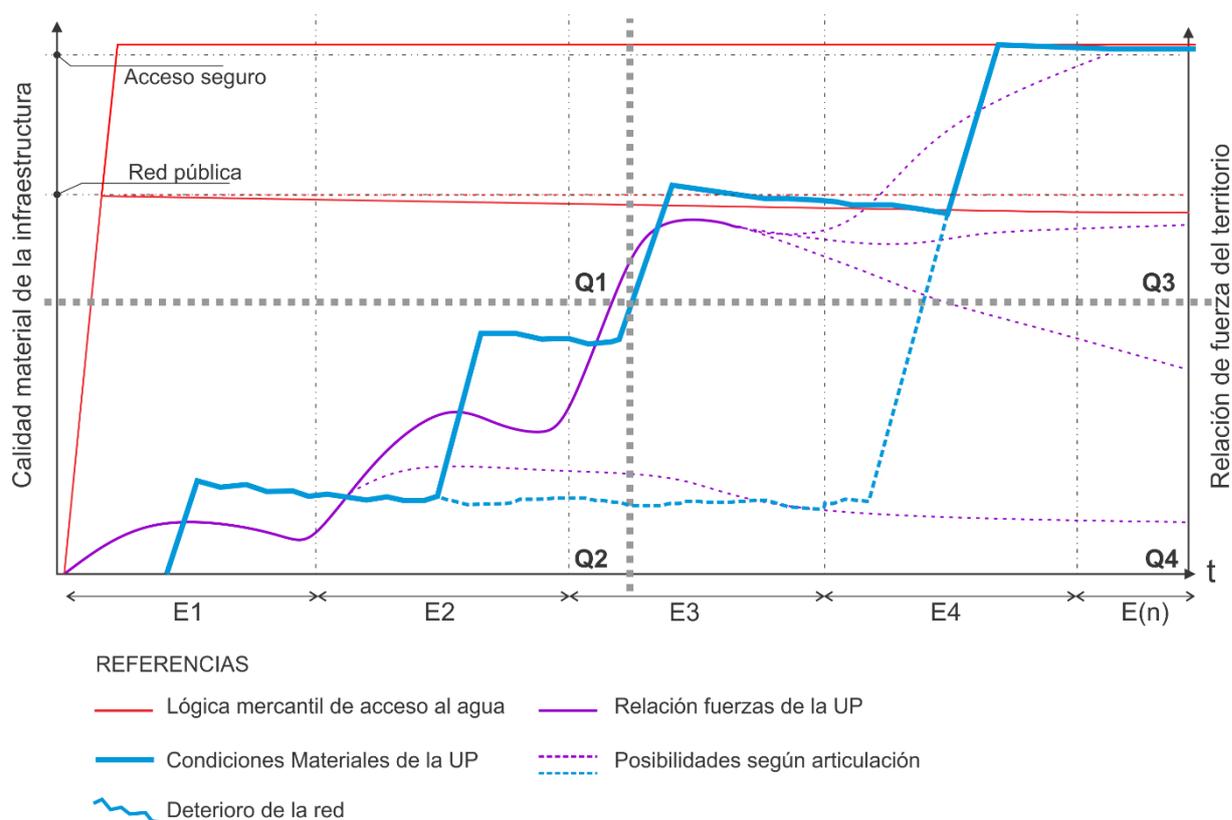
Al respecto de las dimensiones de la urbanización popular en la gestión de redes de agua, se destacan algunos resultados en función la lectura de los **Gráfico 14** y **Gráfico 18**, la **Tabla 23** y las entrevistas a técnicos, organizaciones de la sociedad civil y funcionarios políticos:

- Las relaciones entre los actores barriales y las organizaciones de la sociedad civil construyeron, de manera progresiva, dinámicas de funcionamiento en distintas etapas de la red de agua. Estas tuvieron distinta productividad, institucional y social, en términos del juego de relaciones entre acción colectiva y acción pública; productividad mayormente referida a la calidad material de la infraestructura en los barrios populares y en las dinámicas organizativas de los grupos barriales y, en menor medida, en la generación de instrumentos jurídicos (como la [Ordenanza25282](#)).
- Situaciones problemáticas similares en barrios de la ciudad construyeron distintas relaciones de fuerzas para producir respuestas e interpelar al ente encargado de la prestación del servicio.
- En la configuración de actores en torno al problema, el gobierno local intervino mediante una multiplicidad de arreglos institucionales de carácter “informal”, promovió la participación de áreas operativas en la solución y desburocratizó los procesos administrativos.
- Las políticas públicas no se asentaron en forma neutral o con criterios de prioridad emergente sobre los barrios populares sin redes de agua, sino que se anclaron sobre estas estructuras

organizativas previas a las que se hace referencia, sobre experiencias y prácticas de provisión de servicios que construyó el activismo barrial y sus vinculaciones con el gobierno local.

A partir de estas conclusiones se elabora una síntesis de resultados en el siguiente gráfico de doble entrada:

Gráfico 19. *Procesos de urbanización popular: calidad material, relaciones de fuerza y redes. Itinerarios del acceso al agua.*



Fuente: elaboración propia.

En el gráfico 19 se representa la vinculación entre la calidad material de la infraestructura y las relaciones de fuerzas que articulan los sectores populares en función del tiempo (t), en etapas (E1, E2, E3, E4, E(n)).

El primer cuartil (**Q1**) representa el acceso a redes de agua a través de mecanismos mercantiles (líneas rojas). En un corto período de tiempo, un grupo local solvente accede a las redes de agua con la calidad material de la infraestructura denominada "formal". Los

actores que intervienen son el gobierno local y un grupo local. Tal es el caso de las Obras de Menor Envergadura (capítulo V).

El segundo cuartil (**Q2**) representa el inicio de los procesos de urbanización popular. Los grupos locales construyen relaciones de fuerza y dinámicas problemas-solución que se cristalizan en un momento determinado con un salto en la calidad material de la infraestructura. En estas trayectorias, en general, la respuesta se da como resultado de algún tipo de articulación con el gobierno local: tanques cisternas, redes alternativas, conexiones de la empresa en algunos puntos del barrio o la entrega de materiales para que los vecinos hagan un tendido de red. En este cuartil se ubican los barrios previa implementación del A+T (**Tabla 23**), los modos de acceso al agua en los BP (**Tabla 10**), y las primeras dos etapas analizadas en los antecedentes del barrio Caribe (**Plano 1** y **Plano 2** del capítulo VI).

El tercer cuartil (**Q3**) representa la articulación de las políticas públicas a partir de los procesos de urbanización popular. Las políticas públicas se asientan e implementan sobre las relaciones de fuerza construidas en el tiempo y una base material de la infraestructura previamente resuelta entre los sectores populares y el gobierno local. Este es el caso de los programas A+T y los Proyectos de Obras Tempranas. Su accionar se incorpora sobre las trayectorias existentes y en función de su vinculación con los actores locales pueden surgir distintos escenarios ilustrados en el gráfico en línea punteada. En algunos resultados de estas experiencias -que efectivamente aumentan la calidad material de la infraestructura- la propia implementación desintegra el tejido organizativo que la hizo posible, desarticula la organización barrial y neutraliza su impulso (Barrio Las Dalias y Alto Camet). En otros, se incorporan a los actores barriales como relevantes en la implementación de la política, se potencia su capacidad organizativa y su capacidad de determinar relaciones de fuerzas con el Estado queda instalada en el barrio (Barrio El Caribe, Parque Independencia y Nuevo Golf).

El último cuartil (**Q4**) representa a los sectores que acceden a la red pública por decisión política de la empresa en función de la oferta de posibilidades de financiamiento nacional o

internacional, o la necesidad de incluir a un determinado sector en función de acuerdos políticos, como en el caso de los Barrios Jardín de Peralta Ramos y Félix U. Camet.

Los cuartiles Q1 y Q2 responden, en general, al plano de la política local. En cambio, los cuartiles Q3 y Q4 responden al orden de las políticas nacionales. En los cuartiles Q2 y Q3 son dominantes los procesos de Urbanización Popular. Aquí, la construcción de relaciones de fuerzas expresan instancias en que el actor barrial percibe la injusticia de su situación y la legitimidad de su reivindicación, genera capacidad organizativa en el barrio y en un punto crítico produce un resultado vinculado a la calidad material de la infraestructura de agua: el permiso de un vecino para tirar una manguera, algunas conexiones de la empresa prestadora del servicio, una red alternativa, la colocación de tanques cisternas, un acuerdo de concesión para prestar el servicio a un barrio vecino, el tendido de la red oficial por parte de la prestataria del servicio y la ejecución de conexiones internas. Estas respuestas se evidencian de los resultados obtenidos y van constituyendo el itinerario de un territorio específico.

A su vez, estas acciones producen un cierre parcial del conflicto (Hajer, 1995) y apaciguan la disputa, expresado en el achatamiento de la curva de relación de fuerza, pudiendo ser negativa en caso de que comience a disolverse el proceso organizativo. Las soluciones materiales en la UP tienen un deterioro en el tiempo mayor que la infraestructura tradicional: redes que quedan expuestas a la intemperie, tanques cisterna que se ensucian y contaminan, conexiones precarias que pierden, redes realizadas con menor cantidad de válvulas de corte, falta de información a vecinos y vecinas que realizan conexiones precarias sobre la red formal, entre otros.

Este derrotero, sobre una base de experiencias organizativas que van construyendo un saber de los grupos locales, aporta insumos para el siguiente capítulo de reflexiones finales.

CAPÍTULO VIII

Reflexiones finales

Esta tesis se ha propuesto investigar la vinculación de las políticas públicas de acceso al agua con la urbanización popular, el rol de los gobiernos locales en la generación de soluciones previas y las relaciones que construyen los actores barriales en un momento determinado.

En ese marco se ha propuesto analizar las estrategias de gestión de redes de agua, a partir de tres dimensiones de la urbanización popular: La dimensión **socio-política**, para entender las prácticas de urbanización popular como parte de procesos, luchas, intereses y disputas socio-históricamente situadas; la dimensión de la **gestión**, al identificar las prácticas y decisiones entre la sociedad civil, los sectores populares y los distintos niveles de gobierno, y los roles que cada uno ha asumido; y la dimensión **ambiental**, en la circulación de los flujos de agua, las controversias en relación a quienes tienen el servicio y quienes no, y los resultados que estos conflictos producen.

Así, esta investigación se inscribió en una trayectoria de relaciones entre los sectores populares, organizaciones de la sociedad civil y distintos segmentos del estado para construir redes de infraestructura, partiendo de la verificación empírica de que en los barrios populares las redes de agua no alcanzan a cubrir las necesidades mínimas de los habitantes. Esta afirmación se basa fundamentalmente en dos fenómenos que están estrechamente vinculados: los modos de generación de infraestructura en las ciudades intermedias que, dominados por una lógica mercantil (a excepción de los programas de políticas públicas focalizados en sectores pobres), generan infraestructura a quienes pueden pagarla (Fernandez Wagner, 2008; Pírez 1995, 2019) y, por otro lado, la exclusión sistémica de esa lógica de producción y acumulación, que despoja a los sectores pobres y los expulsa a los límites de la ciudad (Rolnik, 2002, Jaramillo 1993). Esto se evidencia en los resultados del

capítulo III de este trabajo, donde se plantean las condiciones materiales de acceso a infraestructura de los barrios populares y su dinámica de crecimiento en los años venideros.

A partir del recorrido realizado y de las conclusiones que sintetizan los resultados obtenidos se plantean reflexiones en dos órdenes teóricos vinculados a la urbanización popular: **la utilidad del enfoque socio-técnico** para el análisis de los procesos locales de acceso a redes de agua; y **la posibilidad de ampliar el campo de estudio de las capacidades institucionales** para construir nuevos saberes sobre la vinculación entre el gobierno local y actores locales.

VIII.1 El enfoque socio-técnico en los procesos de urbanización popular

Respecto al primer orden de reflexión se plantea el siguiente interrogante ¿qué potencialidades se identifican en el enfoque socio-técnico como teoría e instrumento metodológico para estudiar la urbanización popular y sus vinculaciones con el acceso al agua? Se presentan 3 aspectos:

En primer lugar, el enfoque socio-técnico permite pensar la generación de infraestructura por parte de los sectores populares como una práctica-proceso de desarrollo tecnológico. A partir de la identificación de Grupos Sociales Relevantes, de trayectorias y dinámicas socio-técnicas y de la relación entre actores permite captar la multidimensionalidad de la Urbanización Popular como práctica resultante de la interacción de una multiplicidad de actores en distintos momentos de una trayectoria. También permite captar los resultados de cada articulación como emergentes de la construcción social, tecnológica, política e ideológica, donde se imbrican procesos de adecuación, de respuestas y soluciones concretas y de articulaciones socio-técnicas históricamente situadas.

En segundo lugar, la idea de “funcionamiento” de una tecnología permite desplazar los determinismos y posiciones normativas sobre la formalidad e informalidad de redes, binomio

que oculta la multiplicidad de estrategias desplegadas, no atribuyéndole a las soluciones un significado intrínseco, sino preguntándose ¿para quién funciona esa respuesta/tecnología?

Así, pensar las articulaciones de los actores y las respuestas producidas en un sentido negociado y construido de funcionamiento, que en determinado momento puede ser consensuado y, en otro, problematizado, construyendo un itinerario de cierres parciales del conflicto y apaciguando las disputas.

En ese sentido el enfoque socio-técnico aporta herramientas teóricas y metodológicas en tanto focaliza e identifica actores, artefactos, relaciones, construcción de situaciones problema-solución y, a partir de ahí, los modos en que se construye el funcionamiento de una tecnología.

Por último, interesa plantear un aspecto que se considera relevante para los tiempos actuales y próximos, en escenarios post-pandémicos y de crisis global que constituyen nuevas cotidianidades donde los entornos cambian repentinamente, de modos violentos, y afectan en mayor medida a los sectores más vulnerables. Y este aspecto está vinculado al rol posible del sujeto académico en el estudio de las problemáticas sociales. La idea de tecnología de gestión permite, bajo el marco metodológico del enfoque socio-técnico, situar al sujeto académico como parte de los Grupos Sociales Relevantes, es decir, como un actor más que interviene en la construcción de soluciones.

Como consecuencia de esto, el desarrollo de tecnología de gestión se apoya en el enfoque socio-técnico no solo para identificar, caracterizar y analizar, sino para actuar sobre los esquemas de funcionamiento de una tecnología y contribuir a dinámicas problema-solución que fortalezcan a los grupos barriales locales, construyendo dinámicas de funcionamiento (y reformas) en las fronteras móviles y permeables de la aparente legalidad e institucionalidad (Cacopardo, 2022).

En ese sentido, se aporta otra concepción a la idea de investigación y desarrollo en la que **la misma investigación forma parte activa de los procesos sobre los cuales produce conocimiento académico.**

Plantear esto implica repensar y re-politizar el rol de la producción de conocimiento y situarlo como un actor de la red de interacciones que articula y construye ciudad en un sentido determinado, lo que Pérez (1995) denomina la lógica del conocimiento. Sin embargo no se adhiere a la definición de Pérez en tanto plantea una lógica subordinada: se propone aquí y desde la experiencia como actor participante en estos procesos, pensar la autonomía del actor académico en tanto articula estrategias y lógicas propias en función de fortalecer y complementar las capacidades del actor barrial y de introducir reformas institucionales en las disputas por la infraestructura.

De esta forma se considera posible abrir los horizontes teóricos del enfoque socio técnico, no solo en la dimensión social de un desarrollo tecnológico, sino como desarrollo urbano.

VII.2 Capacidades Institucionales y gestión local en procesos de urbanización popular

Las limitaciones políticas y la fragmentación de los gobiernos locales, como resultado de su propia reproducción histórica y de las condiciones macro estructurales que le dan forma, plantean el desafío de asumir la dimensión del conflicto en las vinculaciones entre actores sociales y los gobiernos locales y los obstáculos emergentes de esta relación ante las problemáticas urgentes de la falta de infraestructura. En ese sentido, más que pensar al conflicto como anomalía, el planteo es analizar qué tienen en común estas prácticas y estrategias y cómo transforman la realidad de los sectores populares.

Los resultados de este trabajo permiten contribuir a la discusión sobre las capacidades institucionales, entre las dimensiones del “adentro” y el “afuera” del Estado haciendo referencia a las capacidades técnico-administrativas y político-institucionales respectivamente

(Alonso, 2007, Huerta 2008, Gargantini 2018), e indagar qué sucede en estos ámbitos de fronteras permeables, legales e institucionales, donde la urbanización popular se despliega.

El estudio y fortalecimiento de las capacidades institucionales, en el marco del enfoque socio-técnico planteado anteriormente y referido al campo de la urbanización popular, toma especial relevancia para analizar tanto las instancias de articulación con las estructuras gubernamentales como los que se han denominado en esta tesis “Grupos Sociales Relevantes” que, ante situaciones de falta de infraestructura básica, co-construyen alternativas de funcionamiento de distintas infraestructuras.

Estas reflexiones, a su vez, permiten discutir los alcances de conceptos más instituidos como la “rueda del agua” (Allen 2005) donde se analizan las redes de agua y saneamiento en la “interfaz periurbana”. Allen presenta una serie de arreglos institucionales caracterizados como arreglos informales “enraizados en necesidades” y arreglos formales “enraizados en políticas”. En esta representación esquemática, la participación de lo público en los arreglos informales se da únicamente en lo que denomina “suministro público distorsionado por soborno”.

Los resultados aquí presentados son radicalmente distintos, de una caracterización más rizomática, no dual y más difusa. Es decir, y a modo sumar a la línea argumentativa de esta tesis, los arreglos institucionales que incluyen el accionar público se materializan en negociaciones de un amplio espectro de cooperaciones interinstitucionales en la gestión del conflicto, en la medida que los actores barriales articulan estrategias técnicas y políticas para determinar relaciones de fuerza con las instituciones públicas. Asimismo, estos arreglos se dan al interior de las empresas con un carácter fragmentado: las redes y sistemas vehiculizados por los actores sociales y apoyados por la empresa difícilmente se incorporan a los sistemas de información geográfica, catastros y registros de la empresa, quedando únicamente en la memoria de los operarios intervinientes y en algunas áreas operativas y sociales.

En función de los resultados de este trabajo se plantea una contribución que pretende vincular el estudio de las capacidades locales con los resultados en la producción de infraestructura por fuera de las lógicas mercantiles que definen la prestación del servicio. Y aquí se afirma que este tipo de capacidad es situacional y estratégica, se desarrolla en función de problemas específicos y no es intrínseca a la estructura organizativa de la institución, sino emergente.

Se denomina, entonces, **capacidad institucional situacional** a las distintas estrategias de vinculación de las dependencias estatales en las dinámicas problema-solución de los Grupos Sociales Relevantes que construyen alternativas diversas de funcionamiento de redes de infraestructura, por fuera de las soluciones habituales mediadas por la estructura técnico-burocrática.

A diferencia de entender la dimensión situacional dentro de los escenarios para la participación como la posibilidad de reducir desigualdades y brechas (Clemente, 2017), se hace referencia a la dimensión situacional en función de una territorialidad específica e histórica de relaciones entre actores barriales y gubernamentales. En ese sentido, el tipo de respuesta se despliega mediante una pragmática institucional condicionada y determinada por las relaciones de fuerzas de los grupos sociales relevantes. Estudiar esta capacidad institucional situacional implica poner de manifiesto algunas características comunes observadas en los itinerarios descritos:

Como aspectos disfuncionales, señalar que en general, opera mediante lógicas expropiativas de los grupos barriales despojados de infraestructura, cargando esfuerzos humanos y económicos sobre las espaldas de los propios habitantes, y que tiene un carácter institucional marginal en las estructuras de las empresas.

Sin embargo, en su dinámica de funcionamiento hay algunos elementos funcionales sugerentes para pensar políticas locales en contextos de emergencias que abren futuras líneas de investigación:

1. La desburocratización de los procesos internos/externos en el momento de plantear soluciones.

2. La apertura de nuevos canales de comunicación y acción entre la sociedad civil y el gobierno local.

3. La generación de nuevos saberes institucionales sobre cómo actuar sobre los problemas.

Finalmente, este trabajo pretende contribuir a perspectivas teóricas que disputan el sentido de lo público a la órbita exclusiva del Estado, con el objetivo de trascender analíticas fragmentarias y normativas sobre los modos de acceso a redes de agua en barrios populares.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agua y Saneamiento Argentino S. A. (2014), *La Ingeniería Sanitaria en la Argentina: un recorrido por el desarrollo de la profesión*, Buenos Aires: Lazos de Agua Ediciones.

Aguas Argentinas (2003). "Hacia un acceso universal a los servicios. El modelo participativo de gestión." Mimeo.

Alimonda, H. (2015). Ecología política latinoamericana y pensamiento crítico: vanguardias arraigadas. *Desarrollo e Medio Ambiente*, 35, 161–168. <https://doi.org/10.5380/dma.v35i0.44557>

Allen, A., Dávila, J. D., & Hofmann, P. (2005). Agua y saneamiento en la interfaz periurbana: Un vistazo a cinco estudios de caso. *Revista de Ingeniería*, 22, 84–93. <https://doi.org/10.16924/revinge.22.10>

Alonso, Guillermo (2007), "Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad", ponencia presentada en el IV Congreso Argentino de Administración Pública, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, 22-25 de agosto.

Alvaredo, F., Chancel, L., Piketty, T., Sáenz, E. & Zucman, G. (2018). Informe sobre la desigualdad global. <https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-summary-spanish.pdf>

Arcidiácono, P. & Bermúdez, Á. (2015). Clivajes, tensiones y dinámicas del cooperativismo de trabajo bajo programas sociales. El boom de las cooperativas del Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja. *Revista Del Centro de Estudios de Sociología Del Trabajo*, 7, 3–36.

Artana, D., Navajas, F., Urbiztondo, S. (1999), "Governance and Regulation in Argentina: A Tale of Two Concessions" en William D. Savedof y Pablo T. Spiller (eds.), *Spilled Water: Institutional Commitment in the Provision of Water Services*, Inter-American Development Bank, Washington D.C.

Arza, C. (2003). El impacto social de las privatizaciones: el caso de los servicios públicos domiciliarios. (Documento de Trabajo N° 10). Buenos Aires: FLACSO.

Azpiazu, D. (2010). "Privatización del agua y el saneamiento en Argentina: El caso paradigmático de Aguas Argentinas S.A." Revista Vértigo. La revue électronique en sciences de l'environnement. Serie N° 7. <https://doi.org/10.4000/vertigo.9730>

Azpiazu, D., Bonofiglio, N; Nahón, Carolina (2008). Agua y energía: mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país. 1a ed. Buenos Aires: FLACSO.

Azpiazu, D., Catenazzi, A. y Forcinito, K. (2006). Recursos públicos, negocios privados: Agua potable y saneamiento en el AMBA. Serie Informes de Investigación N° 19. UNGS.

Azuela, A. (2006) Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental. UNAM.

Babbo, L. (2014). Saneamiento y Desarrollo Urbano en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Factores de incidencia en los niveles de cobertura y accesibilidad. (Tesis de maestría).

Berardo, J. (coord.) (2013). La Ingeniería Sanitaria en la Argentina: Un recorrido por el desarrollo de la profesión.

Bereciartua, P. (2018). Bases Para Una Política Pública De Agua, Y Saneamiento En Argentina. In *Angewandte Chemie International Edition*, 6(11), 951–952.

Besana, P. (2018). "Agüita de la miseria: derecho humano al agua potable y acceso al servicio de red en asentamientos informales del Conurbano Bonaerense (1983-2015)." En *Construir el ambiente: sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina*, editado por Ricardo A. Gutiérrez, 407-468. Buenos Aires: Teseo.

Besana, P., Alberto Gutiérrez, R. y Grinberg, S. (2015). "Pobreza urbana, comunidad local y Estado-socio en Argentina: la provisión de servicios públicos en un asentamiento de la

Región Metropolitana de Buenos Aires.” *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 60 (225): 79-102.

Besana, P.; Fernández Bouzo, S. (2020). “¿Agua que no has de beber? Acceso al agua potable e intermediarios en asentamientos informales del Conurbano Bonaerense (1983-2015).” *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía* 29 (1): 152-170. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v29n1.72621>

Bijker, W. E. (1995), *Of Bicycles, Bakelites and Bulbs. Toward a Theory of Sociotechnical Change*, Inside Technology, Cambridge, MIT Press.

Blanco Pepi, M. & Freire, P. (2022). Programa de vivienda por autoconstrucción asistida en el marco de políticas de integración socio-urbana: aportes desde la experiencia territorial en el barrio Caribe, Mar del Plata. V Encuentro Nacional de Arquitectura Comunitaria. Tucumán.

Blanco Pepi, M., Mitidieri, L. A., & Ispizua, J. (2019). Estrategias de gestión y redes de interacción en la urbanización popular. Barrio Nuevo Golf, Mar del Plata, Argentina. II JORNADAS DE SOCIOLOGÍA UNMDP.

Boelens, R., Cremers, L., & Zwarteveen, M. Z. (2018) Justicia Hídrica: acumulación de agua, conflictos y acción de la sociedad civil. En Boelens, R., Cremers, L., & Zwarteveen, M. Z. (eds): *Justicia Hídrica: acumulación, conflicto y acción social* (pp. 13-26)

Boelens, R., Damonte, G., Seemann, M., Duarte, B., & Yacoub, C. (2015). Despojo del agua en Latinoamérica: introducción a la ecología política del agua en los agronegocios, la minería y las hidroeléctricas. En C. Yacoub, B. Duarte, & R. Boelens (Eds.), *Agua y Ecología Política: El extractivismo en la agroexportación, la minería y las hidroeléctricas en Latinoamérica* (pp. 11-29). Abya Yala.

Boldrini, P. (2012) *Producción participativa del hábitat popular en el área metropolitana de San Miguel de Tucumán* (tesis de doctorado). Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Tucumán

Boldrini, P., & López, C. G. (2014). Participación popular en la producción del hábitat. El caso del Área Metropolitana de Tucumán-Argentina. *Revista de Geografía Norte Grande*, 82(57), 67–82. <https://doi.org/10.4067/s0718-34022014000100006>

Boldrini, P., & Matilde, M. (2017). Urbanizaciones informales en ciudades intermedias. Los casos del Gran San Salvador de Jujuy y Gran San Miguel de Tucumán (Noroeste argentino). *Cuaderno Urbano*, 23(23), 85. <https://doi.org/10.30972/crn.23233571>

Botton, S., Brailowsky, A., & Matthieussent, S. (2003). Los verdaderos obstáculos para el acceso universal al servicio de agua en los países emergentes. Reflexiones. https://www.pseau.org/outils/ouvrages/botton_brailowsky_mathieussent_obstacles_es.pdf

Brakartz, J. (2002) Ciudades para todos: la experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.

Brunstein, Fernando (1988). Saneamiento hídrico en el gran buenos aires. Límite de la precariedad. En Brunstein (coord.) CRISIS Y SERVICIOS PÚBLICOS. Agua y Saneamiento en la región metropolitana de gran buenos aires. Cuadernos del CEUR

Bustos, B., Prieto, M., & Barton, J. (2015). Ecología política en Chile. Naturaleza, propiedad, conocimiento y poder.

Cáceres, V. L. (2013a). La regulación del agua potable y saneamiento domiciliario en la provincia de Buenos Aires: un accionar discriminatorio del Estado. *Realidad Económica*, 274, 22–45. <https://www.researchgate.net/publication/317604776>

Cáceres, V. L. (2013b). La provisión de agua potable en la periferia del AMBA, Argentina. *Revista Gestión y Ambiente*, 25–37. <http://digital.unal.edu.co/index.php/gestion/article/view/41223>

Cáceres, V. L. (2014). La política de agua y saneamiento en Argentina: el desafío de la universalización de los servicios. *Economía y Sociedad*, 19(46), 94–119. <https://doi.org/10.15359/eys.19-46.6>

Cacopardo, F, Cusán, M.I., Blanco Pepi, M., Mitidieri, A. & Mumare, R. (2021) Estrategias de gestión para el acceso al agua: aportes al problema de la urbanización popular a partir experiencia en barrio caribe, Mar del Plata, Argentina. En Barreto & Abildgaard (comps.). *II Encuentro Red de Asentamientos Populares: Pandemia, crisis y oportunidades para el hábitat popular*, (pp. 1201-1222). FAU-UNNE. <https://drive.google.com/file/d/15N1UPsiV1c9fSOqAawNCdHqsnOJ0unS0/view>

Cacopardo, F. (2022) “Stents territoriales”: tecnologías de gestión como dispositivos contra hegemónicos [Manuscrito no publicado]. Instituto de Investigaciones en Desarrollo Urbano, Tecnología y Vivienda, Universidad Nacional de Mar del Plata.

Cacopardo, F. A., Cusán, M. I. & Rotondaro, R. (2013). Tecnologías sociales como un emergente territorial: aportes para un modelo de gestión del hábitat popular: Experiencia matriz para pilares de conexión eléctrica, Mar del Plata, Argentina. *Cuaderno Urbano*, 14(14), 119–145.

Cacopardo, F. A., Cusán, M. I., Blanco Pepi, M., Cacopardo, G., & Freire, P. (2016). Desarrollo tecnológico como desarrollo humano en contextos de extrema pobreza: Soportes para el habitar *Habitat y Vivienda*. *Journal de Ciencias Sociales*. <https://doi.org/10.18682/jcs.v0i7.584>

Cacopardo, Fernando C Rotondaro, R., Blanco Pepi, M., Cacopardo, G., Freire, P., Ispizúa, J., Melián, I., & Mitidieri, A. (2019). Tecnologías sociales en territorios urbanos pobres. Barrio Nuevo Golf, Mar del Plata, Argentina (2010-2018). *Redes, Revista de Estudios Sociales de La Ciencia*, 24 N°47, 1–33.

Carenzo, S., & Trentini, F. (2020). Diálogo de saberes e (in) justicia epistémica en la construcción colaborativa de conocimientos y tecnologías: interpelando dicotomías desde las prácticas. In Revista Ucronias (Vol. 2, Issue julio-diciembre). <https://doi.org/10.5281/ZENODO.4398872>.

Castells, M. (1974) La cuestión urbana. Editorial Siglo XXI.

Catenazzi, A. (2013). Las redes de agua y saneamiento en la agenda urbana: encuentros y desencuentros. En Espinosa, J. E. (coord) Infraestructuras urbanas en América Latina: gestión y construcción de servicios y obras públicas, 119-140.

Catenazzi, A. (2015) Réseaux techniques métropolitains et action publique locale. La territorialisation de la gestion de l'eau dans l'aire métropolitaine de Buenos Aires pendant la concession d'Agua Argentinas. 1993-2006. (Tesis de doctorado) "Géographie, aménagement, urbanisme" ED 122: Europe Latine - Amérique Latine Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine.

Catenazzi, A. C., & Reese, E. (1998). Equidad e integración social como condición del desarrollo. El Plan Estratégico en el ámbito local (Argentina). En El desarrollo Urbano en el Mediterráneo. La planificación estratégica como forma de Gestión Urbana. Proyecto Mediterranean Strategic Planning- Programa ECOS-OUVERTURE.

Catenazzi; A. (2006). "Universalidad y privatización de los servicios de saneamiento. El caso de la concesión de Obras Sanitarias de la Nación en la Región Metropolitana de Buenos Aires. 1993 – 2003". En: D. Azpiazu, A. Catenazzi y K. Forcinito, Recursos públicos, negocios privados. Agua potable y saneamiento ambiental en el AMBA. Serie Informe de Investigación N°19. Buenos Aires: UNGS. Pp. 113-174.

Cionchi, J., Mérida, L., & Redin, I. (2000). La explotación racional de los recursos hídricos subterráneos en el partido de General Pueyrredón (Buenos Aires). El caso de Obras Sanitarias Mar del Plata S.E. 41.

Clemente, Adriana. (2017). La Participación social en las políticas sociales. Una necesaria revisión. *Medio Ambiente y Urbanización*.

Clichevsky, N. (2003). Territorios en pugna: las villas de Buenos Aires. En *Revista Ciudad y territorio*. XXXV, 136. España.

Clichevsky, N. (2004). Recolección y selección de información sobre Programas de Regularización de suelo e informalidad, D.50. Santiago CEPAL.

Coing, H. (1989). Privatización de los servicios públicos: un debate ambiguo. En Schteingart, M. *Las ciudades latinoamericanas en la crisis. Problemas y desafíos*. pp.49-56.

Coing, Henri (1989). Los servicios urbanos. En: *Lo Urbano. Teoría y métodos*. Mario Lungo Uclés Comp. EDUCA/CSUCA.

Constanzo V., Maidana D., Melgarejo, M. (2014). El programa Argentina Trabaja en la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS): trayectoria y desafíos de una construcción conjunta. En M. A. Gómez Solorzano, C. Pacheco Reyes (Comp.) *Trabajo informal, economía solidaria y autogestión. Precariedad laboral y resistencia en la globalización*, 129-144.

Coraggio, J. L. (2018). Otra Economía : revista latinoamericana de economía social y solidaria. *Otra Economía*, 11(20), 4–18.

<https://revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14771>

Coulomb, René (1993) La participación de la población en la gestión de los servicios urbanos: ¿Privatización o socialización? En Azuela, A., & Duhau, E. comps. *Gestión urbana y cambio institucional. Numerical Methods for Engineers and Scientists*. pp 17-30.
<https://doi.org/10.1201/9781315274508-20>

Cravacuore, D. (2015), "Recentralización municipal en América Latina. Algunas razones explicativas", ponencia presentada en la XI Conferencia Interamericana de Alcaldes, 10 de junio, Miami, Estados Unidos de América.

Cravino, M. C. (coord.) (2008). *Los mil barrios (in)formales: aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires*. Editorial: INSTITUTO DEL CONURBANO – UNGS. Libros de la Universidad - Cuestiones metropolitanas N° 32.

Cravino, M. C., Moreno, V., & Mutuberría Lazarini, V. (2013). Cooperativas, construcción de viviendas y política habitacional: articulación entre organizaciones sociales y el estado en el área metropolitana de buenos aires. Cuaderno Urbano, 14, 71–90.

Dagnino, R. (2009). Em direção a uma teoria crítica da tecnologia. In *Tecnologia social: ferramenta para construir outra sociedade*.

Davis, Mike (2006) *Planet of Slums*, London, Verso.

De Soto, H. ([1986], 1987), *El otro sendero*, México, Diana.

Di Pace, M. y Barsky, A. (2012) *Agua y Territorio. Fragmentación y complejidad en la gestión del recurso hídrico en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: CICCUS – UNGS.

Di Virgilio, M. M. (2015). Urbanizaciones de origen informal en Buenos Aires. Lógicas de producción de suelo urbano y acceso a la vivienda. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 30(3), 651–690. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-72102015000300651&lng=es&nrm=iso&tlng=es

Di Virgilio, M.M. (2011), *Producción de la pobreza y políticas públicas: en- cuentros y desencuentros en urbanizaciones populares del Área Metropolitana de Buenos Aires*. En J.

Arzate Salgado, A. Gutiérrez y J. Huamán (coords.). *Reproducción de la pobreza en América Latina Relaciones sociales, poder y estructuras económicas*, Buenos Aires, CLACSO-CROP.

Dinerstein, A. C. (2013) ¿Empleo o trabajo digno? Crítica e imaginación en las Organizaciones Piqueteras, Argentina. En Dinerstein, A. C. (comp.) *Movimientos sociales y autonomía colectiva: la política de la esperanza en América Latina*, 69-94.

Dromi, R. (1998) *Empresas Públicas. De Estatales a Privadas*. Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1998.

Ducci, J. (2007). Salida de operadores privados internacionales de agua en América Latina. 172. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15948/salida-de-operadores-privados-internacionales-de-agua-en-america-latina>

Elorza, A. L., Alvarado Rodríguez, M., & Monayar, V. (2019). ¿Concesión estatal o conquista social? El Registro Nacional de Barrios Populares como política social frente a la cuestión habitacional en la ciudad de Córdoba, Argentina. *Cuaderno Urbano*, 26(26), 49. <https://doi.org/10.30972/crn.26263790>

Fernandes, E. (2002). La influencia del Misterio del Capital de Hernando de Soto. *Land Lines*; Volumen 14, Número 1.

Fernandez Wagner, R. (2008) Los asentamientos informales como cuestión. Revisión de algunos debates. En Cravino, M. C. (coord.). *Los mil barrios (in)formales: aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires*. Editorial: INSTITUTO DEL CONURBANO – UNGS. Libros de la Universidad - Cuestiones metropolitanas N° 32.

Ferro, G., & Lentini, E. (2012). Infraestructura y equidad social: Experiencias en agua potable, saneamiento y transporte urbano de pasajeros en América Latina. In *Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral del siglo XXI*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6362>

Forni, P., & Longo, M. E. (2004). Las respuestas de los pobres a la crisis: Las redes de organizaciones comunitarias y la búsqueda de soluciones a los problemas de las áreas periféricas de Buenos Aires. *Redes. Revista Hispana Para El Análisis de Redes Sociales*, 6(2). <https://doi.org/10.5565/rev/redes.57>

Friedland, Roger y Alford, Robert (1993), "La sociedad regresa al primer plano: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales", *Zona abierta*, 63/64, 155-207.

Gago, V. (2014). *La razón neoliberal. Economías barrocas y pragmática popular*. Tinta Limón

Gago, V., Medrazza, S., Scolnik, S., Sztulwark, D. (2014) ¿Hay una nueva forma-Estado? *Apuntes Latinoamericanos. Revista Utopía y Praxis Latinoamericana*, vol 19, núm 66, pp. 177-183.

Gago, Verónica (Junio de 2020). *Lo común en disputa*. En *Hermano Blister*.

Galiani, S. (2009). *Reducing Poverty in Latin America and the Caribbean*. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales

Gargantini, D. M. (2005). *Gestión local del hábitat. Experiencias en municipios intermedios*. (Tesis de Maestría). Universidad Católica de Córdoba.

Gargantini, D. M. (2012) *Pautas operativas para una nueva gestión local del hábitat en ciudades intermedias*. *Cuaderno Urbano*. 12(12), 71-93.

Gargantini, D. M. (2013). Indicators for the monitoring and evaluation of socio-housing management in non-metropolitan cities. *Revista INVI*, 28(77), 69–109. <https://doi.org/10.4067/s0718-83582013000100003>

Gargantini, D. M., & Pedrotti, C. I. (2018). Capacidades institucionales del gobierno municipal en el diseño y gestión de políticas habitacionales. *Economía Sociedad y Territorio*, xviii, 319–357. <https://doi.org/10.22136/est20181131>Rosa Huerta (2008)

Gargantini, D. M., Nuevas, C., y Greppi, V. (2015), "Capacidades y debilidades institucionales en la gestión local del hábitat", ponencia presentada en el I Encuentro de Investigadores y Estudiantes en Ciencias Sociales y Humanidades y VI Encuentro de investigadores de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Miradas desde la diferencia: nuestras prácticas de investigación en el contexto actual, 5 y 6 de octubre, Universidad Católica de Córdoba.

Geraci Fontana, A; Luchini, P.L.; Horni, A. y McQueen, A.T. (2013) A perspective on public policies during the last dictatorship and the beginning of democracy in Argentina: The case of "Obras Sanitarias Sociedad de Estado Mar del Plata-Batán". DOI 10.5897/IJPDS12.003

Germani, Gino (1973), El concepto de marginalidad, Buenos Aires, Nueva Visión.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-72102015000300651&lng=es&nrm=iso&tlng=es

Hajer, M. (1995). The politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process.

Herzer, H., M.M. Di Virgilio y M.C. Rodríguez (2008), "¿Informalidad o informalidades? Hábitat popular e informalidades urbanas en áreas urbanas consolidadas", Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales, núm. 4, pp. 85-112.

Ispizua, J. (En prensa) Cooperativas de trabajo y estrategias de gestión para el acceso al agua en contextos de urbanización popular en Mar del Plata (2008-2015). Revista Quid16, Revista Del Área de Estudios Urbanos, UBA.

Ispizua, J. y Asis, S. (2022). Análisis comparativo de estructuras para tanques domiciliarios en el marco de proyectos de integración socio urbana. V Encuentro Nacional de Arquitectura Comunitaria. Tucumán.

Ispizua, J.; Melián, I; Mitidieri, A. y Blanco Pepi, M. (2021). Políticas públicas y participación ciudadana: análisis de tres programas estatales implementados en un barrio popular de Mar

del Plata (2018-2020). Cuaderno Urbano. 31(31), 59-84. DOI: <http://dx.doi.org/10.30972/crn.31315779>

Jaramillo, S. (1990) El desenvolvimiento de la discusión sobre la urbanización latinoamericana: ¿Hacia un nuevo paradigma de interpretación? En Unda, Mario (Ed.) La investigación urbana en América Latina. Viejos y nuevos temas. Vol. 2, Quito. CIUDAD, 1990. 320p.

Lanzetta, M. (2015). Cuencas y metrópolis. Un debate acerca de los ecosistemas como unidad de gestión ambiental. Cartografías, pp. 118–145.

Laurelli, Elsa (1988). Sistema real de decisiones en la productividad y accesibilidad de servicios de agua y saneamiento. En Brunstein (coord.) CRISIS Y SERVICIOS PÚBLICOS. Agua y Saneamiento en la región metropolitana de gran buenos aires. Cuadernos del CEUR

Legorreta, Jorge (1983). El proceso de urbanización en ciudades petroleras. CECODES.

Loftus, A y Macdonal, D. (2001) “Sueños líquidos: una ecología política de la privatización de agua en Buenos Aires” en Realidad Económica, N° 183, octubre-noviembre, Buenos Aires.

Lo Vuolo, R. (2010). El programa “Argentina Trabaja” y el modo estático de regulación de la cuestión social en el país (Documento de trabajo N°75).

Margreet Zwarteveen & Rutgerd Boelens (2018) Justicia hídrica: algunas reflexiones. En Boelens, R., Cremers, L., & Zwarteveen, M. Z. (eds): Justicia Hídrica: acumulación, conflicto y acción social (pp. 455-467)

Martin, F.; Larsimont, R. L'écologie politique depuis l'Amérique Latine. In: Actes du Premier Colloque sur 'Penser l'écologie politique: Sciences sociales et interdisciplinarité'. Paris, janvier, 2014.

Martinez Alier, J. (2015) Conferencia internacional “Gobernanza y justicia ambiental en América Latina y El Caribe: conflictos, retos y oportunidades”, desarrollada del 10 al 12 de

febrero de 2015 en la Ciudad del Saber, Panamá. https://www.youtube.com/watch?v=mwLw-KRU_Yc&t=216s&ab_channel=CLACSOTV

Matus, C. (1985). Planificación, libertad y conflicto. Ediciones IVEPPLAN.

Melé, P. (2003) "Introduction: Conflits, territoires et action publique", en Melé, P.; Larrue, C. y Rosemberg, M. (Coords.) Conflits et Territoires, Tours, Presses universitaires François Rabelais, Pp. 13-32.

Merlinsky, G. (2013) Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Merlinsky, G. (2021) Toda ecología es política. Siglo XXI.

Merlinsky, G., Martín, F. y Tobías, M. (2020) Presentación del Dossier #13: Hacia la conformación de una Ecología Política del Agua en América Latina. Enfoques y agendas de investigación. Revista Quid16. Revista Del Área de Estudios Urbanos

Merlinsky, M. G. (2017). Political ecology of water and territorialization of social struggle. Lomas de Zamora Water Forum's experience. *Anthropologica*, 35(38), 119–143.

Mérida, L. A. (2002). La volución de la intrusión salina en el acuífero Marplatense, ejemplo de una Gestión Sustentable. *Grounwater and Human Development.*, 841–849.

Moreno Jaimes, Carlos (2007). Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México. *Revista de Ciencia Política*, 27 (2), Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Ciencia Política, Santiago de Chile, Chile, pp. 131-153

Muller, P. (2000) Las políticas públicas. Universidad Externando de Colombia.

Muller, Pierre (1999). Los mediadores: Actores "clave" en las políticas públicas. *INNOVAR: revista de ciencias administrativas y sociales*, No.14. pp 43-54.

Nun, J. (1969). Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal. *Revista Latinoamericana de Sociología*, 2, 178-236

Núñez, A. (2006). Lo que al agua (no) se llevó. Política urbana, estado del poder, violencia e identidades sociales. Mar del Plata, entre siglos. 358.

Núñez, A. (2007). Entre gallos y medianoche, nos municipalizaron. Expropiación y reapropiación del territorio de Obras Sanitarias de la Nación. *Trabajo y Sociedad*, 9(9), 37.

Núñez, A. (2012). Lo que el agua (no) se llevó. Editorial el colectivo.

Núñez, A. (2013). Miserias de la propiedad. Apropiación de espacio, familia y clase social. In *EUDEM* (Vol. 14, Issue 14). <https://doi.org/10.30972/crn.1414530>

Núñez, A. (2020). No registrado, no corresponde y sin datos. Reflexiones para coproducir una política contrahegemónica del habitar. [II Encuentro de la Red de Asentamientos Populares].

Orta, M. (2018). El rol vital de las cooperativas como proveedoras de servicios de agua y saneamiento en la Provincia de Santa. *Waterlat-Gobacit Network Working Papers*, 5(4), 33–74.

Oszlak, O. y Orellana, E. (1993), El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI.
<https://www.oscarozslak.org.ar/gallery/el%20an%C3%A1lisis%20de%20la%20capacidad%20institucional%20-%20aplicaci%C3%B3n%20de%20la%20metodolog%C3%ADa%20sadci..pdf>

Pelli, V. S., & Pinaud, C. P. (2008). Habitar, participar, pertenecer: Acceder a la vivienda: Incluirse en la sociedad. *Revista INVI*, 23(62), 149–151.

Pérsico, E. & Grabois, J. (2015). Organización y economía popular. Punto Sur

Peyloubet, P. (2017). Animarse a habitar.

- Piketty, T. (2013). El capital en el siglo XXI. Fondo de Cultura Económica
- Pírez, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. Ciudades, Año 7, No. 28, 8-14.
- Pírez, P. (2013). La urbanización y La política de Los servicios urbanos en América Latina. Pp. 45–67.
- Pírez, P. (2013). Perspectivas Latinoamericanas para el estudio de los servicios urbanos. Cuaderno urbano, 14 (14) Pp. 173-192.
- Pírez, P. (2016). Las heterogéneas formas de producción y consumo de la urbanización latinoamericana. Quid 16. Revista Del Área de Estudios Urbanos, 0(6), 131–167.
- Pírez, P. (2018). Analizar la urbanización latinoamericana a partir de la heterogeneidad de modalidades de producción y consumo. Risco Revista de Pesquisa Em Arquitetura e Urbanismo, 16(3), 45–62. <https://doi.org/10.11606/issn.1984-4506.v16i3p45-62>
- Pírez, P. (2018). Distribución, insolvencia y urbanización popular en América Latina. Revista de Geografía Espacios, 8(15), 67–93. <https://doi.org/10.25074/07197209.15.1034>
- Pírez, P. (2019). Hacia una perspectiva estructural de la urbanización popular en América Latina. Pensum (5), 1-12
- Pírez, P. (Junio de 2020) Seminario “La urbanización en América Latina: instrumentos teórico-metodológicos para su estudio”. Universidad Nacional del Nordeste
- Pradilla Cobos, E. (1981) “Desarrollo capitalista dependiente y proceso de urbanizac
- Pradilla Cobos, E. (1987). Autoconstrucción, explotación y políticas del estado. En Capital, estado y vivienda en América Latina (pp. 268 - 344). México, D.F: Distribuciones Fontamara.
- Quijano, A. (1967). Dependencia, Cambio Social y Urbanización en Latinoamérica. Santiago, Chile: CEPAL.

Rey, O. (2000). El saneamiento en el área metropolitana: desde el Virreinato a 1993. Buenos Aires: Aguas Argentinas.

Rocca, V. (2008). "Agua, concesión y después..."El caso de Aguas Argentinas S. A. (1993-2006). Tesis de posgrado.

Rodriguez, M.C. y Di Virgilio, M.M (2007). Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el AMBA. Grupo Argentina de Producción Social del Hábitat / HIC-AL.

Rosas Huerta, Angélica (2008), "Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional", Política y Cultura, núm. 30, Universidad Autónoma Metropolitana unidad Xochimilco. pp. 119-134.

Rotondaro, Rodolfo & Cacopardo, Fernando (2014) Construcción con tierra y tecnologías sociales Modos de gestión participativa en la materialidad de la vivienda. Horizontes revista de Arquitectura; Lugar: Oaxaca de Juárez; Año: 2014 p. 17 - 22

S. Botton, A. Braïlowsky, S. Matthieussent denominado "*Los verdaderos obstáculos para el acceso universal al servicio de agua en los países emergentes*" (2003).

Sabatini, F. y Arenas, F. (2000). "Entre el Estado y el mercado: resonancias geográficas y sustentabilidad social en Santiago de Chile". EURE (Santiago), vol.26, no.79, p.95- 113.

Samdup, C. coord. (2007). Estudio de los impactos de los proyectos de inversión extranjera en los derechos humanos: Aprender de las experiencias de comunidades en Filipinas, Tíbet, la República Democrática del Congo, Argentina y Perú. Derechos y Democracia

Sampieri Hernández, R. (2014) Metodología de la investigación. <https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>

Sicari, A. F. S. (2020). "Evaluación económica de los costos en salud y contaminación ambiental causados por la no conexión de las viviendas a las redes urbanas de saneamiento. Caso de estudio: Asentamiento Barrio Obrero, Lanús. Tesis de maestría

Singer, P. (1976): Dinámica populacional e desenvolvimiento. San Pablo: Ed. Hucitec (2da. ed.)

Soñora, F. (1941). El servidor público de saneamiento urbano en la Argentina. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Stillwaggon, Eileen (1998) Stunted Lives, Stagnant Economies. Poverty, Disease, and Underdevelopment, New Jersey, Rutgers University Press.

Swyngedouw, E. (2004). Social power and the urbanization of water. Oxford University Press.

Swyngedouw, E. (2006) Power, Water and Money: Exploring the nexus. Human Development Report– UNDP. Reino Unido: Oxford University

Tartarini, J. (2018). Historias del agua en Buenos Aires.

Thoenig, J. (1997). Política pública y Acción Pública. Gestión y Política Pública, VI(1), 19–37.

Thomas, H. (2009). De las tecnologías apropiadas a las tecnologías sociales. Grupo de Estudios Sociales de La Tecnología y La Innovación, IEC/UNQ y CONICET., 1–37. http://inti.gob.ar/bicentenario/documentoslibro/pdf/anexo_4/jornadas_tecno_soc_hernan_thomas.pdf

Thomas, H., & Dagnino, R. (2005). Efectos de transducción: una nueva crítica a la transferencia acrítica de conceptos y modelos institucionales. Ciencia, Docencia y Tecnología, N.o 31, Añ, 9–46.

Thomas, H., Bortz, G., & Garrido, S. (2015). Enfoques y estrategias de desarrollo tecnológico, innovación y políticas públicas para el desarrollo inclusivo. 56. www.iesct.unq.edu.ar

Thomas, H., Fressoli, M., & Santos, G. (2012). Tecnología, desarrollo y democracia: nueve estudios sobre dinámicas socio-técnicas de exclusión/inclusión social. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva e Instituto de Estudios sobre la Ciencia y la Tecnología - Universidad Nacional de Quilmes (IESCT-UNQ)

Tobías, M. (2017). Política del agua, controversias socio-técnicas y conflictos territoriales en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2006-2015). (Tesis de doctorado) Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Turner, J. (1976), Libertad para construir: el proceso habitacional controlado por el usuario, México, siglo XXI.

Turner, J. y Fichter, R. (1972), Freedom to Build, Nueva York, Macmillan.

Turton, A. R. y Ohlsson, L. (1999). Water Scarcity and Social Adaptive Capacity: Towards an Understanding of the Social Dynamics of Managing Water Scarcity in Developing Countries. Estocolmo.

Turton, A., y Roland. (2002). Hydropolitics in the developing world.

United Nations Human Settlements Programme (2003) The Challenge of Slums. Global Report on Human Settlements 2003, London, Earthscan Publications Ltd.

Vekemans, R. y Silva, I. (1976). Marginalidad, Promoción Popular y Neo- Marxismo. CEDIAL. Bogotá, Colombia.

Vercelli, A., & Thomas, H. (2008). Repensando los bienes comunes: análisis socio-técnico sobre la construcción y regulación de los bienes comunes. *Scientiae Studia*, 6(3), 427–442. <https://doi.org/10.1590/S1678-31662008000300010>

INFORMES, LEYES Y DECRETOS

Informe de Actualización del Relevamiento Nacional de Barrios Populares, 2021

Informe de Concurso Internacional Modelo Participativo de Gestión (Buenos Aires, Argentina) (2004).

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2001). Censo 2001.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010). Censo 2010.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2021). Encuesta Permanente de Hogares.

Ley 14.449 de la Provincia de Buenos Aires. Ley de acceso justo al hábitat. 29 de Noviembre de 2012. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-14449-123456789-0abc-defg-944-4100bvorpyel/actualizacion>

Ministerio de Infraestructura (2021). Informe de Coyuntura sobre Acceso e igualdad al agua y saneamiento.

Ministerio de Desarrollo Social (2022). Características laborales y productivas en la economía popular. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/04/informe_-_renatep_-_abril_2022.pdf

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2021). Base de datos del Registro Nacional de Barrios Populares. [Dataset] <https://datosabiertos.desarrollosocial.gob.ar/dataset/registro-nacional-de-barrios-populares>

Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (2018). Argentina Urbana. Plan estratégico territorial. Actualización 2018.

Naciones Unidas (2020). Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020.

Obras Sanitarias de la Nación (1937) Publicación mensual informativa y técnica. Revista Obras Sanitarias de la Nación. Varios Números.

Techo (2013). Informe de Resultados. Relevamiento de Asentamientos Informales.

Techo (2016). Informe de Resultados. Relevamiento de Asentamientos Informales.

Techo (2022). Mirada y Análisis. Registro Nacional de Barrios Populares. Actualización 2022.

UN. (2020). Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020. Onu, 64.