

COPRODUCCIÓN, AGUA Y CLOACAS DE RED EN BARRIOS POPULARES DE LA PERIFERIA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA (1983-2022)¹

CO-PRODUCTION, WATER AND SEWAGE NETWORK IN SLUMS IN THE METROPOLITAN PERIPHERY OF BUENOS AIRES, ARGENTINA (1983-2022)

COPRODUÇÃO, REDE DE ÁGUA E ESGOTO EM FAVELAS DA PERIFERIA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA (1983-2022)

Patricio Bruno Besana² y Lautaro Gutierrez³

Recibido: 1/7/2022 | Aceptado: 4/11/2022

¹ Agradecemos a los evaluadores anónimos de este trabajo por sus atinados comentarios y sugerencias bibliográficas y a Ricardo A. Gutiérrez por sus aportes al apartado teórico de versiones anteriores.

² Área de Ambiente y Política, Instituto de Investigaciones Políticas, Universidad Nacional de San Martín (AAP/IIP/ UNSAM) y CONICET. pbsana@unsam.edu.ar. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0757-0121?lang=es>

³ Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín (EPyG/UNSAM). lautaroemanuelgutierrez@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5380-7316>

Resumen

A partir de una selección teórica de tres experiencias de coproducción de servicios de agua y cloacas en barrios populares de la periferia metropolitana de Buenos Aires desde la democratización de Argentina, el presente estudio indaga sobre las siguientes preguntas: ¿Qué características asume regularmente la coproducción en escenarios de pobreza urbana? ¿Cuáles de ellas favorecen la extensión y el acceso a servicios en dichos contextos? Para responder a tales preguntas, se apela a un diseño teórico metodológico que incluye análisis de fuentes secundarias de información, entrevistas a informantes clave y trabajo de campo etnográfico. El estudio muestra, entre otras cuestiones, cómo las formas en que se expresa regularmente la coproducción se vinculan con recursos y características de los actores sociales que participan de ella y con procesos históricos más amplios.

Palabras clave: coproducción, agua, cloacas, contextos de pobreza urbana.

Abstract

Based on a theoretical selection of three water and sewage services coproduction's experiences in slums of the metropolitan periphery of Buenos Aires since the democratization of Argentina, this study explore answers for the following questions: What characteristics does coproduction regularly assume in urban poverty scenarios? Which of them favor extension and access to services in these contexts? To answer such questions, a methodological theoretical design is used that includes analysis of secondary sources of information, interviews with key informants and ethnographic fieldwork. Among other issues, the study shows how the forms in which coproduction is regularly expressed are linked to the resources and characteristics of the social actors that participate in it and to broader historical processes.

Keywords: coproduction, water, sewage, urban poverty.

Resumo

A partir de uma seleção teórica de três experiências de coprodução de serviços de água e esgoto em favelas da periferia metropolitana de Buenos Aires desde a democratização da Argentina, este estudo explora respostas para as seguintes questões: Que características a coprodução assume regularmente em cenários de pobreza urbana? Quais deles favorecem a extensão e o acesso aos serviços nesses contextos? Para responder a tais questões, utiliza-se um desenho teórico metodológico que inclui análise de fontes secundárias de informação, entrevistas com informantes-chave e trabalho de campo etnográfico. O estudo mostra, entre outras questões, como as formas de expressão regular da coprodução estão vinculadas aos recursos e às características dos atores sociais que dela participam e a processos históricos mais amplos.

Palavras-chave: coprodução, água, esgoto, contextos de pobreza urbana.

1. Introducción

Garantizar a sectores populares que residen en ciudades del Cono Sur acceso a servicios es un tema de interés público desde el Siglo XIX (Bertino, Mariño, Querejeta, Torrelli y Vázquez, 2012; Alegría Calvo y Celedón Cariola, 2006; Castro, Kohan, Poma y Ruggerio, 2019; Lanciotti y Regalsky, 2014; Muñoz, 2019; Murtha, Castro y Heller, 2015). En el área de agua y saneamiento, empresas públicas y privadas se hicieron cargo de la gestión de servicios a lo largo de la historia (Eg. Murtha, Castro y Heller, 2015). Unas y las otras, sin embargo, no lograron proveer de agua y saneamiento a vastos sectores de la región (Bonofiglio, 2017; ONU, 2015; Unicef y World Health Organization, 2015). Frente a las dificultades del Estado y del mercado para producir servicios por sí solos, durante los últimos años la noción *coproducción* ganó terreno como “la mejor alternativa posible” para extender redes en contextos de pobreza urbana (Joshi y Moore, 2004; Ostrom, 1996).

Entendida originalmente como una forma de producir servicios con participación de consumidores (Garn, Flax, Springer y Taylor, 1976; Ostrom y Whitaker, 1973, 1974; Percy, 1978), cosechó tantas críticas como adhesiones. Nociones como *expoliación urbana*, *derecho a la ciudad* y *merecer la ciudad* denunciaron la creciente segregación socio-espacial que excluye a sectores populares del goce de una habita-dad digno, así como la distribución asimétrica de bienes y servicios a lo largo de las metrópolis (Kowarick, 1996; Lefebvre, 2001; Oszlak, 2017). *Teorías de la marginalidad*, *Marxismo ecológico*, *Ecología política*, entre otras, centraron su atención en los efectos que dicha segregación tiene en el ambiente y en la salud (Alimonda 2003; Escobar 2005; O'Connor 1998). Esas y otras tradiciones criticaron a la coproducción por considerarla un modo de provisión que delega responsabilidades del Estado en quienes menos tienen (Besana y Gutiérrez, 2022; Swyngedouw, 2004; Walsh, 1995). Otros autores, en cambio, la ponderan como una alternativa viable solo bajo ciertas condiciones (Ahlers, Cleaver, Rusca y Schwartz, 2014; Mitlin, 2008; Watson, 2014).

Más allá de las consideraciones que se haga al respecto, la coproducción se presenta con regularidad en contextos de pobreza urbana, entre los que se encuentran los barrios populares⁴ de las periferias metropolitanas del Cono Sur. Sin embargo, solo recientemente algunos estudios se ocuparon de dar cuenta de las características regulares que asume en algunas áreas y servicios, tal como la gestión y recolección de residuos (Vg. Besana y Gutiérrez 2022). En esa línea, esta investigación busca hacer un aporte que ayude a vislumbrar las formas que regularmente asume la coproducción en el área de agua y saneamiento de red. También busca

4 Por tales, se entiende a estrategias de acceso a la tierra que presentan diversos grados de precariedad, déficit de provisión formal a servicios públicos y situación dominial irregular (Renabap, 2020; Techo, 2016). Con sutiles diferencias, dichas estrategias suelen adquirir el nombre de barrios bajos, *favelas*, *slums*, entre otras denominaciones.

comprender cuán viable es la coproducción en escenarios de pobreza urbana frente a la gestión centralizada de empresas públicas o privadas. Con esos fines, se presenta una comparación de tres casos de coproducción de agua y saneamiento de red en barrios populares de la periferia metropolitana de Buenos Aires, Argentina.

El primer caso ocurre entre 1991 y 1999, en pleno auge del Consenso de Washington, privatizaciones de empresas públicas e implementación de estrategias clientelares por parte de partidos de base sindical para obtener apoyo de sectores expulsados del empleo formal (Gerchunoff y Cánovas, 1995; Gutiérrez, 1998; Levitsky, 2003; Ong 2006; Portes y Hoffmann, 2003; Zurbriggen, 2014). El segundo caso ocurre más de diez años después (entre 2013-2015) y se desarrolla en un contexto de *regreso del Estado* a algunas áreas de política pública, *giro a la izquierda* e implementación de programas de transferencia condicionada de ingresos⁵ como modo de vinculación con sectores populares (Acuña, 2007; Ronconi, 2009; Rossi y von Bülow, 2015; Svampa y Pereyra, 2005; Zarazaga y Ronconi, 2017). Finalmente, el tercer caso tiene lugar actualmente, más precisamente entre 2020 y 2022, y refiere a la coproducción de servicios de saneamiento, a diferencia de los anteriores (vinculados al agua de red).

La estrategia teórica-metodológica utilizada combina trabajo de campo etnográfico, con la realización de 29 entrevistas a informantes clave (principalmente, funcionarios y personal de empresas de servicios o entes regulares) y análisis de fuentes de información secundaria. En líneas generales, se consultaron bases de datos y documentos de la empresa pública Agua y Saneamientos Argentinas (AySA), el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS), el Registro Nacional de Barrios Populares (Renabap) y el Instituto Nacional de Censos y Estadísticas (INDEC). En ese marco, el trabajo de campo etnográfico ayudó a reconstruir las particularidades de cada caso. Por su parte, las entrevistas y el análisis de fuentes secundarias contribuyeron a situar espacial y temporalmente cada uno de los casos comparados.

Las preguntas que guían esta investigación son: ¿Qué características asume regularmente la coproducción de agua y saneamiento de red en escenarios de pobreza urbana? ¿Cuáles de ellas favorecen la extensión y el acceso a servicios en dichos contextos?

Como respuesta tentativa a la primera pregunta, se argumenta que *la coproducción de agua y saneamiento de red asume una diversidad de aspectos que se relacionan con procesos históricos más amplios y con características, trayectorias y recursos de los actores que participan de ella*. Este argumento es coherente con los hallazgos hechos por otros análisis en diversos territorios del Sur Global (Chatterjee y Kundu, 2022; Goodwin, 2021; Goodwin, O'Hare, Johansson y Alderman, 2022; Mitlin, 2008).

5 Estos programas exigen al beneficiario la prestación de un servicio o cumplir alguna condición a cambio de una pequeña remuneración

Como respuesta a la segunda pregunta, se argumenta *que la extensión y acceso a servicios a partir de la coproducción es tanto más favorable cuanto más se aleja de algunos de sus fundamentos iniciales*. Por tales fundamentos, se entiende a la preferencia por consumidores en el rol de coproductores de servicios, considerando que esto favorece una mejor gestión o extensión que la que pueden proveer empresas públicas o privadas por sí solas. Las causas aducidas son que los consumidores tienen por incentivo el propio goce de los servicios y que cuentan con conocimientos para favorecerlo (deWit y Berner 2009; Garn et al., 1976; Meagher, 2013; Mitlin, 2008; Ostrom y Whitaker, 1974; Parks et al., 1981).

A continuación, sigue un apartado teórico en el que se brinda una síntesis de los consensos y controversias respecto del concepto coproducción, particularmente, en lo que refiere a escenarios de pobreza urbana y a su relación con la noción de informalidad. Posteriormente, se ofrece una breve historia de las estrategias de coproducción más comunes en la periferia metropolitana de Buenos Aires desde el regreso de la democracia en Argentina (1983). Luego, se presentan los casos a comparar. Por último, se reúnen una serie de reflexiones y conclusiones finales.

Coproducción, informalidad y tipos ideales

El aumento de presiones fiscales en países desarrollados incentivó la búsqueda de alternativas locales a la provisión centralizada de servicios y trajo consigo los primeros antecedentes sobre *coproducción* hacia las décadas de 1960 y 1970 (Garn et al., 1976; Ostrom & Whitaker, 1973, 1974; Percy, 1978). Sin embargo, la noción acabó de tomar forma a principios de los ochenta, cuando un grupo de investigadores no solo reconoció la coproducción como una alternativa frente al aumento de presiones fiscales, sino que además sugirió que “no resultaría —inequívocamente— en la provisión de servicios de menor calidad que los brindados por el Estado” (Parks et al. 1981, p. 1002).

Tras perder terreno frente al fomento de grandes privatizaciones de empresas estatales, la noción *coproducción* comenzó a recuperar vigor entre mediados y fines de los noventa (eg. Ahlers et al., 2014; Bovaird, 2007; Brandsen y Pestoff, 2006; Gutberlet, 2015; Joshi y Moore, 2004; Mitlin, 2008; Osborne, Radnor y Strokosch, 2016; Swyngedouw, 2004; Watson, 2014; Williams; Kangy Johnson, 2015). En sus primeras versiones se argumentó que los consumidores que coproducen servicios son los más interesados en la calidad de los últimos y disponen para ello tiempo y recursos propios (Garn et al., 1976; Ostrom y Whitaker, 1973, 1974; Percy, 1978). Años más tarde, la noción fue repopularizada por Elinor Ostrom (1996) como “un proceso a través del cual los esfuerzos de individuos que no provienen de la misma

organización son transformados en bienes y servicios” (p. 1073). Desde entonces, la noción de coproducción se utilizó para describir un sinfín de prácticas y arreglos formales e informales (Bovaird, 2007; Brandsen y Pestoff, 2006; Goodwin, 2021; Goodwin et al., 2022; Gutberlet, 2015; Joshi y Ayee, 2008; Joshi y Moore, 2004; Mitlin, 2008; Osborne et al., 2016).

La búsqueda de experiencias o formulas exitosas de coproducción motivó la elaboración de casi tantos tipos ideales como casos analizados (Bovaird, 2007; Brandsen y Pestoff, 2006; Goodwin, 2021; Goodwin et al., 2022; Gutberlet, 2015; Joshi y Ayee, 2008; Joshi y Moore, 2004; Mitlin, 2008; Osborne et al., 2016). Diversos enfoques distinguieron modalidades de coproducción según el momento en que la sociedad civil participa de ella, el nivel individual o colectivo de dicha participación, el tipo de bien o servicio a alcanzar, los tipos de actores que participan de la coproducción, entre otros aspectos destacados (Bovaird, 2007; Brandsen y Pestoff, 2006; Joshi y Moore 2004; Mitlin 2008). Por su parte, estudios con una fuerte pretensión teórica postularon la *inevitabilidad* de la coproducción de servicios (Osborne et al., 2016; Osborne y Strokosch, 2014). Análisis centrados en países del Norte Global ponderaron al *empoderamiento ciudadano* por encima, incluso, de los servicios coproducidos (Gutberlet, 2015; Otsuki, 2016; Williams, Kang y Johnson, 2015). Como correlato, en el Sur Global se destacaron la *transformación de relaciones de dominación*, la *construcción de identidades colectivas* y el *empoderamiento de organizaciones sociales* en tanto oportunidades que la coproducción habilita a sectores subalternos (Goodwin et al. 2022; Mitlin 2008).

En ese contexto, algunos tipos ideales obtuvieron mayor notoriedad por su potencial capacidad explicativa. Entre ellos, se destaca la *coproducción institucionalizada*, referida a cooperaciones regulares y robustamente normadas entre agencias del Estado y grupos organizados de ciudadanos (Joshi & Moore, 2004, p. 21), por un lado, y la *coproducción de movimientos sociales*, referida a los casos en que la coproducción resulta de la iniciativa de la sociedad civil (Mitlin 2008; Watson 2014), por otro lado.

Por su parte, otros análisis centrados propiciaron un giro conceptual que pasó de poner el acento en la cooperación entre *productores regulares* (Estado y mercado) y actores locales, a considerar la coproducción como resultado de la colaboración entre actores *formales e informales* (eg. Chi, Streicher-Porte, Wang y Reuter, 2006; Guha-Khasnabis y Ahuja, 2007; Medina, 2007; Moreno-Sánchez y Maldonado, 2006; Nzeadibe, 2009; Tokman, 2007; Van Ginneken, 1999; Wilson, Velis y Cheeseman, 2006).

Mientras algunos trabajos sostuvieron que la coproducción es la mejor forma posible de provisión de servicios frente a desafíos como los que presentan escenarios de pobreza urbana (eg. Joshi & Ayee, 2008; Joshi & Moore, 2004; Ostrom, 1996), trabajos críticos la situaron en un

contexto de *gobernanza más allá del Estado* (Ahlers et al. 2014; Swyngedouw 2004), en donde este delega responsabilidades que le son propias y se produce una transformación de la idea de ciudadanía, que pasa de la *participación en la escena pública al consumo en la esfera privada* (Walsh 1995).

Asimismo, la relación entre *informalidad* y Estado también fue objeto de debate. Mientras una postura considera informal a todo aquello que está fuera de la esfera del Estado, otra lo atribuye a su acción u omisión. En el primer caso, la única responsabilidad que le cabe al Estado es la de “liberar” o “fortalecer la potencialidad” de recursos e instituciones informales por medio de experiencias de coproducción (Garn et al., 1976; Ostrom & Whitaker, 1973, 1974; Percy, 1978; Ostrom, 1996). En cambio, en el segundo caso, la informalidad dota al Estado de margen de maniobra para legitimar, tolerar o castigar formas de organización y de acceso a servicios y/o reclamos por derechos (eg. Ahlers et al., 2014; deWit y Berner, 2009; Swyngedouw, 2004).

En ese marco, también cobraron entidad tipologías que dan cuenta de efectos negativos de la coproducción, tales como la *codestrucción de bienes y servicios*, la cooptación por parte de grupos estatales y formas que se asocian al clientelismo (Vg. Meagher 2013).

Pese a las diferencias que separan a las posturas citadas, la búsqueda de expresiones excepcionales -ya sean éxitos o fracasos rotundos- incentivó la elaboración de estudios de caso único o pocos casos, al tiempo que desvió la atención respecto de aquellos que, a priori, se presentarían con regularidad. Esto trajo consigo riesgos de los que la literatura no tomó debida cuenta, tales como: 1) tomar por regulares elementos que no lo son o lo son para ciertos escenarios y servicios (vg. Joshi & Moore, 2004) y 2) no controlar por territorio o por recorte teórico variables intervinientes o elementos no debidamente considerados que, no obstante, puedan incidir en los resultados (vg. Gutberlet, 2015).

Como parte de un esfuerzo extendido por brindar cierto nivel de certidumbre sobre la regularidad de la coproducción en determinadas áreas y servicios, así como en barrios populares de la periferia de Buenos Aires (Besana y Fernández Bouzo, 2020; Besana y Gutiérrez, 2022; Gutiérrez, en prensa) parte de su población no tiene acceso regular a fuentes de agua segura o es provista por servicios precarios. Aunque Argentina es uno de los países de la región con mejores porcentajes de población servida por redes de agua potable, dichas redes están desigualmente distribuidas. Entre los sectores más afectados, se encuentran quienes habitan en asentamientos informales de la Región Metropolitana de Buenos Aires, la mayor metrópolis del país. Al respecto, este estudio se pregunta: ¿de qué modos acceden dichos sectores a redes de agua potable? ¿Por qué acceden en menor medida que otros

sectores? A partir de una etnografía y otras herramientas de investigación, se argumenta que: 1, este trabajo ofrece una selección teórica de tres casos que pertenecen a un mismo universo de estudio. Los casos fueron seleccionados teóricamente a partir de variables o elementos considerados relevantes por la mayor parte de la literatura. En tal sentido, la selección permite comparar la incidencia de la *coproducción institucionalizada* y de la *coproducción de movimientos sociales* —o, más bien, de actores de la sociedad civil— frente a la prestación de servicios de distinta complejidad y a la presencia de instituciones y recursos informales.

Puesto que el argumento que se propone aquí se funda en la importancia de procesos históricos, sigue a continuación una sección dedicada a repasar los antecedentes recientes de coproducción de agua y saneamiento en barrios populares de la periferia metropolitana de Buenos Aires.

Coproducción de agua y cloacas en barrios populares de la periferia de Buenos Aires

Argentina es un país federal compuesto por 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), un distrito federal con rango de provincia. Junto a 40 distritos de la Provincia de Buenos Aires, la CABA forma parte del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), el aglomerado urbano más densamente poblado (INDEC, 2010) y con mayor población residiendo en barrios populares de la Argentina (Renabap, 2020).

Por ser distrito federal, la CABA goza de varios beneficios de los que carece el resto de los distritos del AMBA (Morales, 2017), entre ellos la provisión de servicios en su territorio con recursos provenientes del Estado nacional (Alonso, 2007; Alonso, Gutiérrez, Merlinsky y Besana, 2016; Gutiérrez y Alonso, 2016).

Hacia mitad del Siglo XX, el territorio comprendido por la actual CABA ya gozaba de porcentajes cercanos al 100% de cobertura de agua de red y porcentajes similares de redes cloacales provistos por Obras Sanitarias de la Nación (OSN), empresa dependiente del Estado argentino (Obras Sanitarias de la Nación, 1993). Por su parte, los distritos bonaerenses sufrían de serias dificultades para extender ambos servicios (Isuani, 2010; Lanciotti y Regalsky, 2014).

Alrededor de 1941, con objeto de mejorar el acceso a agua potable y saneamiento en el área de conurbación de la ciudad, OSN extendió sus servicios a 14 distritos de la Provincia de Buenos Aires (OSN, 1993). Hacia 1947, OSN alcanzaría el mayor porcentaje de población servida con agua potable (94%) desde que incorporara en su área de cobertura a distritos bonaerenses del AMBA (Catenazzi, 2009). De allí en adelante, los porcentajes de cobertura de agua y saneamiento comenzaron caer en relación al ritmo de la urbanización (Catenazzi, 2009).

El desfinanciamiento de OSN durante el último Gobierno de facto (1976-1983) terminó por consolidar un patrón desigual de acceso a las redes de agua y saneamiento (Tobías y Fernández, 2019). Esto perjudicó a zonas de bajos ingresos de distritos bonaerenses del AMBA, siguiendo un patrón histórico de preeminencia del centro sobre la periferia y de los ejes principales de urbanización sobre los espacios intersticiales (Catenazzi, 2009, p.123-124).

Paralelamente, la reestructuración del Estado nacional llevada a cabo por el Gobierno de facto incrementó los niveles de pobreza como nunca antes se había visto en Argentina (Rapoport, Mussachio y Vicente, 2004). Puesto que la población de barrios populares del AMBA crecía más que cualquier otra (Cravino, Del Río y Duarte, 2007), tras el retorno de la democracia (1983) comenzaron a implementarse medidas para contener el conflicto social y amortiguar las necesidades de dicha población (Ronconi, 2009), entre las que se contaba el acceso a servicios básicos.

En 1983, el programa denominado *Pro-agua* inaugura una serie de políticas focalizadas destinadas a proveer agua potable a la población de barrios populares. Según Brunstein (1988, citado en Cáceres 2014), el programa contó con tres modalidades básicas de acción: 1) extensión de las redes cuando los barrios se encontraran junto a un área abastecida y con capacidad sobrante; 2) realización de perforaciones in situ cuando lo primero no fuese posible y los recursos subterráneos lo permitieran; y 3) transporte de agua en camiones cisterna cuando las alternativas mencionadas no fueran posibles.

A lo anterior, testimonios de ex funcionarios de OSN agregan que el programa, en sus dos primeras modalidades, se montó sobre el esfuerzo de los propios vecinos:

El programa se hizo en el año 83, en la presidencia de (Raúl Ricardo) Alfonsín [...] lo que sucedía es que los vecinos ya hacían su propia conexión [...], se conectaban, hacían una zanja, cavaban [...] el programa trataba de darle un mínimo de calidad a eso [...] Generalmente la empresa ponía los materiales y asesoraba y los vecinos hacían el trabajo [...]. (Entrevista a funcionario 1, abril de 2013)

No obstante, una década después, el déficit de cobertura en el área de competencia de OSN superaba el 40% en ambos servicios, con una situación marcadamente peor en materia de saneamiento (Azpiazu y Bonofiglio, 2007). Para ese entonces (1993), los servicios de agua y saneamiento pasaron a manos de la empresa privada Aguas Argentinas S.A. (en adelante, AASA), en un escenario macroeconómico menos apremiante que el de anteriores privatizaciones (Gerchunoff y Cánovas, 1995). Esto último habría permitido incluir en el contrato de concesión objetivos de carácter social, como ser el compromiso de alcanzar la provisión universal de los servicios de agua y alcantarillado (Gerchunoff y Cánovas, 1995).

Mientras el Pro-agua brindó un marco institucional a mecanismos informales que venían desarrollándose de hecho y que continuaron haciéndolo en paralelo a dicho programa; tras la privatización del servicio, otras prácticas y mecanismos informales tomaron fuerzas de la mano de “referentes y punteros políticos”⁶, actores recién avenidos a la política popular. Al respecto se expresa ex personal de AASA en el siguiente testimonio:

Antes del Pro-agua se hicieron arreglos particulares con algunos intendentes que decían en qué barrios había que hacer las obras [...]. Posteriormente, algunos punteros empezaron a expresar necesidades de la gente y a convocarla para que trabajara en el tendido de la red [...] durante los primeros años de la privatización se hizo mucho más frecuente el tendido de redes por esa vía. (Entrevista a funcionario 2, marzo de 2017)

En un plano más general, la privatización trajo consigo un cambio de rol para el Estado. Este cambio consistió en dejar de realizar tareas de provisión para llevar a cabo tareas de regulación y control. Con ese fin se creó el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios, entre otros organismos, que incluyó a representantes municipales de la Provincia y de CABA y dotó de cierta capacidad de injerencia a Gobiernos municipales.

Por ese entonces, un proceso de descentralización de las responsabilidades del Estado nacional hacia los Estados provinciales y locales también estaba en marcha (Calvo y Escolar, 2005). Tanto la privatización de los servicios, como la descentralización de ciertas áreas, resultaron en un problema de difícil resolución para las capacidades de los municipios de la Provincia de Buenos Aires, al tiempo que les dieron mayor preeminencia política (Alonso, 2007), transformándolos en un paso obligado entre los posibles beneficiarios de barrios populares y AASA (Catenazzi, 2009).

En ese mismo período, partidos de base sindical —como el peronismo— modificaron sus estructuras partidarias para no sufrir reveses electorales y adaptarse al empobrecimiento y desafiliación de la base de apoyo anteriormente aportada por los sindicatos (Calvo y Murillo, 2019; Gutiérrez, 2003; Levitsky, 2003). Por un lado, esto incrementó la importancia de los ejecutivos locales en la contienda electoral. Por otro lado, hizo fundamental el tendido de redes territoriales de organizaciones partidarias en barrios populares (conocidas como unidades básicas) y, sobre todo, la presencia de intermediarios o punteros que respondían a los ejecutivos locales e hicieron de vínculo entre el partido, el Estado y el resto de sus vecinos (Levitsky, 2003).

Contrariamente a lo que la mayor parte de la literatura sobre clientelismo suele creer, los punteros no se dedicaron únicamente a intercambios discrecionales de bienes por favores políticos, también protagonizaron mediaciones con el fin de proveer servicios públicos entre los que se encuentran los de agua y saneamiento (Besana, 2018b).

6 Término que se utiliza en Argentina para denominar a mediadores o brokers que participan de intercambios clientelares de favores por apoyo político.

Por su parte, AASA siguió una estrategia de segmentación de la cobertura, extendió las redes de servicios a los barrios formales y con capacidad de pago e interpeló al Estado por la falta de servicios en barrios populares, como una cuestión de agenda social (Catenazzi, 2009). De ese modo, hasta la renegociación del servicio entre 1997 y 1999, fueron instalándose poco a poco dos formas de provisión: en los barrios formales las obras ingresaban a los municipios por medio de las direcciones de obras públicas y en los populares lo hacían mediante las direcciones de desarrollo social (Catenazzi, 2009). En este último caso, según el siguiente testimonio, el conocimiento y las capacidades de negociación, coordinación e intermediación de los punteros fueron fundamentales como vaso comunicante entre la empresa y los barrios populares:

Lo que pasa que los punteros conocían al dedillo los barrios, cuáles eran los problemas, dónde había instalaciones previas, todo [...] también eran necesarios para ingresar al barrio sin problemas [...]; brindaban seguridad a los empleados [...]. Por eso, en vez de ir al barrio directamente, íbamos por intermedio de ellos [...]. (Entrevista a funcionario público 3, junio de 2015).

Como en el caso del Pro-agua, tras la renegociación del contrato entre AASA y el Estado argentino (1997-1999), se buscó darles un marco más institucional a las interacciones con vecinos de barrios populares, en general protagonizadas por punteros. Allí cobró vida un nuevo programa denominado *Mecanismo Participativo de Gestión* (en adelante, MPG), implementado hasta el fin del periodo de AASA. En el siguiente fragmento de entrevista, un alto funcionario de la empresa explica en qué consistía el MPG y cómo este devino en el programa que le siguió, denominado Agua + Trabajo (en adelante, A+T), con continuidad al día de hoy:

[...] Con el problema de desempleo que había, la gente no iba a trabajar, por eso se empezaron a hacer convenios para que llevara a cabo las redes. [...] El MPG consistía en que la empresa ponía los materiales, los vecinos el trabajo y la municipalidad algún material o máquina que hacía falta y la inspección de la obra [...]; los municipios eran los que elegían los barrios [...], quienes convocaban a los vecinos y coordinaban su trabajo eran referentes o punteros [...]. Sirvió como antecedente a lo que posteriormente fue el A+T [...]. (Entrevista a funcionario 4, junio de 2015)

Un par de años antes de que AASA perdiera la concesión en manos de Agua y Saneamientos Argentinos (AySA), empresa con mayoría accionaria del Estado argentino, el Gobierno nacional fomentó la creación del A+T basado en el formato de MPG, aunque con la innovación del pago a los vecinos por su trabajo. Así continúa el relato del mencionado funcionario:

En el año 2004, el Gobierno nacional decidió la creación del A+T, particularmente para un distrito. Decidió es un decir, la demanda provino de una organización con fuerte presencia territorial. [...] Entonces, en lugar de que los vecinos obtuvieran a cambio solo la extensión de la red, se les empieza a pagar por su trabajo. Se tienen que agrupar en cooperativas

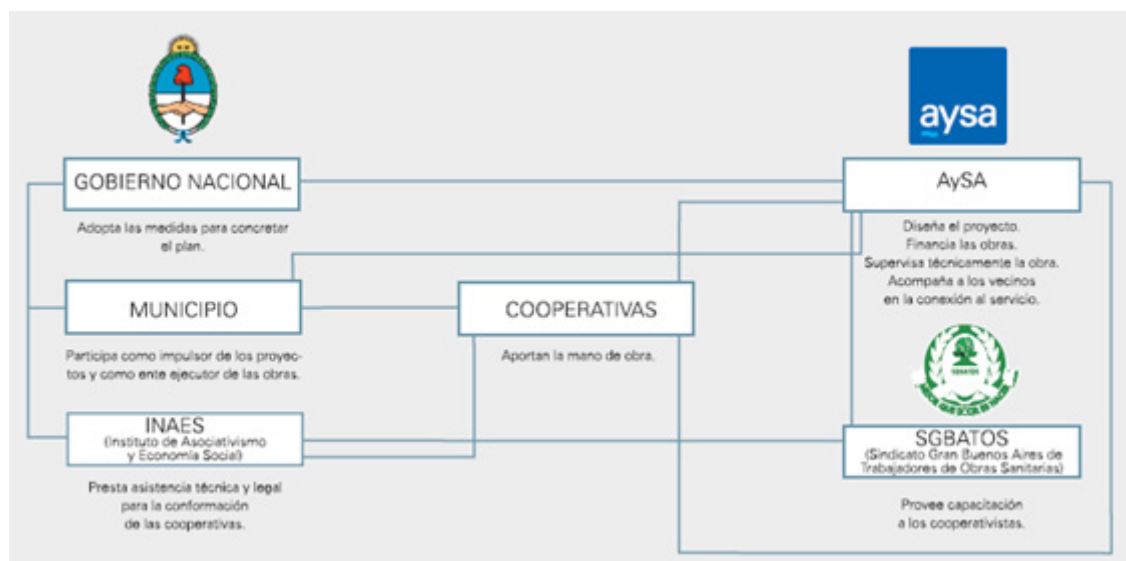
[...]. Cuando se crea AySA en el año 2006, el programa se generaliza para el resto de los municipios. Hacia mediados del año 2007, ya directamente pasa a financiar AySA y a coordinar de manera completa [...] (Entrevista a funcionario 4, junio de 2015).

Formalmente, según consta en la página web de AySA (2017), “el A+T es una estrategia de intervención específica para la provisión de servicios básicos en comunidades de bajos recursos económicos” que se ha convertido en “una de las principales metodologías de expansión de redes secundarias con las que AySA cuenta para lograr el 100% de cobertura del área de acción de la empresa”. En ese marco, las cooperativas son capacitadas a través del Instituto de Capacitación y Formación del Sindicato Gran Buenos Aires de Trabajadores de Obras Sanitarias (SGBATOS) y el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) (AySA, 2017).

La Figura 1 grafica a los actores que formalmente participan del programa y los roles que cumple cada uno de ellos. Como puede observarse en dicho esquema, una vez consumada la capacitación, la ejecución del programa A+T requiere de la asociación de tres actores: el municipio, AySA y los vecinos que conforman las cooperativas. Dicho esquema otorga a AySA la responsabilidad por el diseño de los proyectos y la financiación de las obras. En cuanto a la extensión de las redes en barrios populares, mientras el municipio y AySA solo se reservan para sí los roles de “impulsar los proyectos” y “acompañar a los vecinos en la conexión al servicio”, la responsabilidad por el trabajo recae —casi en su totalidad— en los vecinos.

Figura 1.

Actores que participan del Agua + Trabajo



Fuente: AySA (2017).

Históricamente, el A+T es resultado del colapso provocado por la crisis que sufrió Argentina en el 2001 y los intentos por reconstruir el tejido social tras ella. Con este fin, tras la crisis se desarrollaron una serie programas de transferencia condicionada de ingresos, más conocidos como planes de empleo, entre los que se encuentra el A+T.

Asimismo, el fin de la concesión de varias empresas de servicios, entre las que se encuentra AASA, y su regreso a la esfera pública, también se relaciona con el estado de situación post-crisis 2001. Como anticipa el anterior testimonio, a poco de la creación de AySA (2006), el A+T se expande más allá del distrito que le dio origen y se convierte en una experiencia de *coproducción institucionalizada* con continuidad al día de hoy. Bajo un discurso de derechos que incluye, tanto el derecho al empleo y a la formación, como el acceso a agua potable, el A+T agrupa a sus beneficiarios en organizaciones financiadas por el Estado, denominadas cooperativas de trabajo (AySA, 2015).

Relacionado con lo anterior, otra innovación producto de la crisis se vincula con el entramado de actores de la política popular. La emergencia del *movimiento* u *organizaciones piqueteras* desplazó del centro de la escena a viejos punteros y/o los obligó a adaptar sus formas de acción y organización (Quirós, 2008; Svampa y Pereyra 2003). De ese modo, aunque ciertos punteros continuaron desarrollando acciones en pos de la provisión de servicios en sus barrios, en general perdieron terreno frente a referentes piqueteros y otras organizaciones asociadas al asistencialismo (Besana, Gutiérrez y Grinberg, 2015). Precisamente, la “organización con fuerte presencia territorial” que menciona el testimonio previo estaba asociada al, por entonces, movimiento piquetero.

En ese sentido, no es un tema menor “quiénes extienden las redes en barrios populares” para los funcionarios encargados de la gestión. Si bien algunos funcionarios entrevistados rescatan el A+T en cuanto relegó al puntero del rol protagónico que cumplía con antelación (Entrevista a funcionaria organismo de control, agosto de 2013), en general la mayoría pondera otro factor de los actores que coproducen servicios: su experiencia. El fragmento de entrevista que sigue a continuación, muestra cómo esa preferencia es independiente de la identidad política del actor local y cómo, a menudo, es objeto de desacuerdos con los municipios:

Sobre la elección de cooperativas, el esquema parte de que esto es una obra del municipio, el municipio contrata una cooperativa y la presenta para la realización de una determinada obra. Generalmente los municipios parten de una cooperativa que está en determinado barrio, el problema es que, más veces de las que nos gustaría, el municipio lo piensa electoralmente, entonces siempre quiere andar habilitando nuevas cooperativas y nosotros preferimos que vayan tomando experiencia [...] El proceso de consolidación de una cooperativa lleva bastante tiempo, por lo menos la mitad de una obra, y a veces lleva una obra completa. Entonces, a veces hay obras que

tenés que volver a hacerlas si querés que salgan bien [...] Nosotros en algunos municipios preferimos organizaciones más peronistas y en otros más movimientos sociales, organizaciones de izquierda [...], siempre preferimos las que tengan más experiencia. (Entrevista a funcionario 5, CABA, junio de 2015).

En ese sentido, algunos funcionarios de entes reguladores y de la propia AySA son bastante críticos con respecto al propio esquema del A+T (Entrevistas a funcionario 8 de marzo de 2013 y a funcionario 6 de diciembre de 2013). El testimonio que sigue, nuevamente, pone en cuestión el tema de la capacitación de las cooperativas y, además, avanza en la idea de que dicho esquema, “en realidad”, perjudica a quienes dice beneficiar:

Yo no tengo tan buena opinión del A+T. En su momento, fue una creación para apoyar a un Gobierno municipal que tenía una demanda justificada [...] fue una respuesta correcta para bajar el nivel de desempleo en ese momento y lugar [...]. Lo que pasa (es) que la gente que extiende el A+T no tiene la misma capacitación que los profesionales que extienden las redes en barrios formales [...]. Entonces las obras —salvo cuando las cooperativas están bien consolidadas— no salen bien [...], eso es objetivo, ustedes vean la cantidad de gente que incorpora A+T [...]; además, la calidad del servicio no suele ser igual a los de un barrio consolidado [...]; entonces, en realidad, terminas perjudicando a los sectores que decís querer beneficiar, a los más pobres [...]. (Entrevista a funcionario ente regulador, noviembre de 2013).

Junto con la apreciación sobre las diferentes capacidades del “personal profesional” y los “cooperativistas”, dicho testimonio ilustra una controversia a la hora de asignar módulos. Esta controversia refiere a una tensión intrínseca a los objetivos con que se gesta el A+T. Tal como se sugirió, dicha tensión se expresa en la búsqueda de “generación de empleo”, por un lado, y la de “extensión de redes en barrios populares”, por otro lado. Sin embargo, nótese que —aunque de modo más velado— el propio entrevistado sugiere que tal tensión podría atenuarse en el caso de contar con “cooperativas bien consolidadas”.

Dichas cooperativas parecen ser la excepción más que la regla. Una salvedad parecen ser las cooperativas que pertenecen a la organización que dio impulso al A+T en el distrito donde se implementó por primera vez.

Al respecto, distintos testimonios afirman que el éxito de dichas cooperativas fue una de las razones que motivo el desarrollo de un programa de iguales características al A+T, pero para la extensión de redes cloacales. Denominado Cloacas + Trabajo (en adelante, C+T), dicho programa fue desarrollado primeramente por las mencionadas cooperativas y en el mismo distrito en que se dio inicio al A+T, para luego ser extendido al resto de la región.

Tras un período sin disponibilidad de datos (2015-2019), los resultados de dichos programas a 2020 parecen auspiciosos, alcanzando un total de 905 obras, 1.453.584 personas beneficiadas

con redes y 912 empleos generados. La siguiente tabla brinda información desagregada por año para los dos primeros datos (Figura 2).

Figura 2

Módulos finalizados y transferidos a operación de A+T y C+T discriminados por año

A+T / C+T		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Módulos finalizados	Cantidad	47	52	39	38	101	109	150	146	153	127
	Población beneficiaria	104.340	115.855	81.171	60.840	167.112	166.947	225.415	172.141	181.785	149.004
Módulos transferidos a operación	Cantidad	49	72	72	55	55	38	14	30	34	44
	Población beneficiaria	86.195	171.800	232.635	92.821	83.636	53.575	23.159	41.572	46.510	77.262

Fuente: elaboración propia en base a datos de AySA (2021).

Sin embargo, es conveniente leer los datos con cautela, tal como sugiere el siguiente testimonio:

Cuando vos lees los datos que publican parece que todo es maravilloso, pero lo que hacen es presentar los datos de forma engañosa y todo el mundo levanta ese dato [...]; ellos ponen “módulo finalizado” para los que ya se llevaron a cabo y “con servicio” para los que están todavía en obras [...]; en muchísimos casos son obras viejas que las hicieron mal y tuvieron que volver a hacerlas. (Entrevista a funcionario ente regulador, noviembre de 2013)

Al respecto, nuevamente los argumentos esgrimidos por personal de la empresa refieren a la prioridad que se otorga a la generación de trabajo. En otras palabras, se comienzan obras en barrios que aún no están en condiciones de conectarse a las redes por su falta de proximidad a ellas (Gutiérrez, en prensa).

En suma, hasta aquí se repasaron distintas modalidades de coproducción de agua y saneamiento en la periferia metropolitana de Buenos Aires del retorno de la democracia en adelante.

A continuación, se reconstruyen tres historias. Las dos primeras se desarrollan en un barrio que pertenece a un distrito distinto al que dio origen al A+T y separadas por varios años de diferencia. El caso número uno puede tomarse como representativo de las interacciones informales que tuvieron en el centro de la escena a viejos punteros peronistas durante el fin de la gestión de OSN y el comienzo de la de AASA. La segunda historia ilustra una experiencia asociada al A+T, de modo que puede considerarse como un caso de coproducción institucionalizada. Finalmente, la tercera historia ilustra una experiencia asociada al C+T, desarrollada por una cooperativa perteneciente a la organización y al distrito que impulsaron la implementación de dicho programa y del A+T. Es decir, esta se distingue de la primera por ser un caso de coproducción institucionalizada, de la segunda por ser un caso de coproducción impulsada por actores de la sociedad civil y de ambas por involucrar un servicio (cloacas) cuya extensión supone un mayor desafío.

Caso I: coproducción, punteros y agua en el pasaje de OSN a AASA

San Jorge⁷ es un barrio popular ubicado sobre el valle de inundación del Río Reconquista, el segundo más contaminado de la Argentina (Defensor del Pueblo de la Nación et al., 2007). Si bien sus primeras viviendas datan de 1950, San Jorge recibió ingentes cantidades de nuevos pobladores junto con las políticas de exclusión del último gobierno de facto y, luego, con cada crisis económica que afectó al país.

Cada nueva oleada de pobladores extendió los límites del barrio rellenando con desechos de todo tipo terrenos que originalmente eran bañados y totorales. En consecuencia, desde principios de los noventa, el suelo de relleno fue un impedimento cada vez más difícil de sortear a la hora de acceder a fuentes naturales de agua en buen estado.

Por entonces, el hombre fuerte en el barrio o puntero del intendente peronista Marrón (1987-1991) era Lamberti. Aunque para entonces Lamberti ya había ganado cierta reputación a nivel local, mucho tiempo después sería recordado por lograr el primer tendido de agua del que gozó el barrio. Dicho tendido lo lograría bajo la intendencia de Blanco, otro intendente peronista que sucedió Marrón y gobernó el distrito por dos mandatos (1991-1999).

Durante el mencionado período, Marrón y Blanco formaron parte de un mismo frente bajo la órbita del entonces gobernador Eduardo Duhalde. Tras su paso por la vicepresidencia de la Nación, el gobernador Duhalde conservó una fuerte influencia en algunas carteras del Estado nacional. Dicho paso, y el modo en que negoció su renuncia a la vicepresidencia a cambio de la candidatura a la gobernación, le permitió contar con una gran cantidad de recursos económicos que fueron destinados, con cierta discrecionalidad, a la ejecución de obras públicas en distritos afines (Ollier, 2010). A su vez, muchas de esas obras eran ejecutadas por el ministerio que comandaba Marrón. Este último pasó a ocupar el Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires.

En numerosas ocasiones, Lamberti reconoce en su discurso cuánto lo ayudó “el entramado político” Duhalde-Marrón-Blanco, así como la “anuencia del presidente Menem”.

Dos de los cuatro hitos señalados como fundamentales se lograron durante la gestión municipal de Marrón y los dos definitivos con el entramado Duhalde-Marrón-Blanco. El primero de los cuatro —la obtención de parte de los materiales que servirían para desarrollar la extensión de la red de agua— se desarrolló durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989). Según se desprende del relato de Lamberti, dichos materiales se consiguieron a partir de negociaciones informales con las autoridades de OSN, por entonces encargada de la prestación del servicio:

7 Algunos nombres propios de personas, organizaciones y lugares fueron modificados u omitidos con el fin de resguardar la identidad de quienes desinteresadamente prestaron su testimonio.

Veníamos haciendo gestiones para el agua con Alfonsín de presidente en 1987 [...] eran radicales⁸, no nos iban a regalar nada. Sin embargo, nos prometieron que si nosotros conseguíamos la plata para los materiales, ellos hacían la instalación [...] con la crisis hiperinflacionaria no se hizo [...] pero nosotros conseguimos parte de los materiales. (Entrevista a Lamberti, junio de 2011)

El segundo hito en el acceso al agua potable por parte de los vecinos de San Jorge, supuso la apertura de una calle a lo largo del barrio que permitió el ingreso de la maquinaria necesaria para el trazado e instalación de una cañería central. Tanto en éste como en el anterior hito, Lamberti reconoce que la colaboración con Marrón fue fundamental.

El tercer hito fue fruto de una serie de negociaciones que confirmaron la instalación de la cañería central, tras años de dilaciones. Para entonces, la empresa de agua potable ya había pasado a manos privadas. Sin embargo, el cambio no perjudicó la iniciativa de Lamberti, en parte gracias a fondos públicos provinciales utilizados para comprar los materiales faltantes a la empresa AASA. También ayudó la mediación personal del intendente Blanco y el apoyo que obtuvo Lamberti de otro puntero de confianza del intendente en una ardua negociación con la empresa. Esa negociación, como las anteriores acciones mencionadas, no se desarrolló por medio de mecanismos formales. Así, lo cuenta el propio Lamberti:

Cuando se privatizó, negociaciones como la nuestra pasaron a ser un kiosco más para la empresa de agua [...] con poner la plata era suficiente [...] Marrón y Blanco lo convencieron a Duhalde de que la pusiera [...] y lo terminamos negociando Trapo Vega (puntero de confianza de Blanco), que ya tenía experiencia, y yo [...] (Entrevista a Lamberti, marzo de 2014)

No obstante, los esfuerzos de Lamberti no culminaron con el éxito de la negociación con autoridades de AASA. Mientras la vinculación de Lamberti con distintas figuras y áreas del entramado público le permitió lograr los tres hitos mencionados, “la otra parte del trabajo” la concretó con el último hito, basado en el zanqueo del frente de las casas del barrio y en el excavado de un pozo donde cupiera la cañería central:

La otra parte del trabajo fue caminar y hablar con los vecinos para que hagan el zanqueo de su frente. [...] El pozo de la cañería lo hacíamos con fondos municipales, para eso firmaron veinte hombres, [...] El problema fue que algún vivo del municipio arregló que la empresa viniera el lunes y esto lo comenzamos un viernes, [...] Los muchachos pensaban que iban a cobrar el lunes [...] voy el lunes a las 7 de la mañana y todos me dicen ‘hoy no trabajamos porque queremos cobrar’ [...] tuve que llamar a Blanco para que les pagaran ese mismo día. Blanco me quería matar pero al final del día cobraron. No obstante, me pararon la obra dos horas y me empecé a preocupar [...] Entonces empieza la problemática del tema porque ya venían los muchachos de la empresa [...] Empecé a salir y a hablar con los vecinos para que me den una mano ¡Ahí ya tenía a los de la empresa empezando y

8 Se refiere al partido Unión Cívica Radical.

había que zanjear las cuadras siguientes! No sabés cómo me puse, les gritaba cuadra por cuadra: ‘si no hacen el zanjeo no tienen agua’ [...] y ahí fueron muchos los que me apoyaron y finalmente lo hicimos a las corridas; fue un trabajo brutal. (Entrevista a Lamberti, abril de 2011).

Tras la instalación de la cañería, los vecinos organizados por Lamberti desprendieron redes de mangueras que abastecieron al resto de las calles y pasillos de San Jorge. Las mangueras fueron “donadas por la empresa” y su obtención también corrió por cuenta de Lamberti.

En el conjunto de las acciones mencionadas puede observarse el doble carácter del trabajo de Lamberti. Por un lado, su vinculación, colaboración y negociación con funcionarios públicos y de AASA. Por otro lado, el crédito que sus vecinos le otorgaron y el trabajo que invirtieron en la propia extensión de la red.

Al día de hoy, su mérito en la extensión de las redes es reconocido por históricos pobladores de San Jorge e intermediarios de todos los colores políticos (Entrevista a Vizcarra, abril de 2011; Entrevista a Olivares, marzo de 2013; Entrevista al Chocho, mayo de 2013; Entrevista a Llop, mayo de 2013; Entrevista al Negro Iribarren, junio de 2013).

Hoy Lamberti cuenta con una avanzada edad y ya no es el intermediario que fuera. Aún así, hasta principios de 2014 siguió siendo la primera referencia cuando algo ponía en peligro la prestación del servicio de agua potable en San Jorge. Incluso retirado de su actividad política, en dos ocasiones Lamberti fue encontrado desarrollando tareas relativas a la manutención del agua. En ambas no se coordinó con él una cita, el encuentro fue casual. En cada uno de ellos, Lamberti repitió la misma frase: “porque si yo no estoy, vienen los muchachos de la empresa y se van porque tienen miedo de entrar al barrio”.

Consultado al respecto, una autoridad de AySA reconoció que Lamberti, así como otros punteros de otras zonas, continuaron siendo referencia de consulta durante mucho tiempo:

No fueron importantes solo porque eran una garantía de que no les iba a pasar nada a los muchachos que van a hacer arreglos o que no nos iban robar algún equipo [...] La forma en que se extendieron las redes por entonces no formaban parte de ningún registro [...] con excepción de su memoria y experiencia [...] solo ellos sabían. (Entrevista a funcionario 11, octubre 2017)

Vale aclarar que, pese a todos los esfuerzos, el servicio de agua potable nunca fue de gran calidad. Durante los primeros años del trabajo de campo etnográfico, se pudo observar cómo éste sufrió constantes accidentes, estuvo expuesto a numerosas interrupciones, careció a menudo de la presión suficiente e, incluso, llegó a contaminarse.

Tras la crisis económica que sufrió el país en 2001, a medida que el barrio se pobló más y más, el servicio no hizo más que empeorar. Continuó de ese modo hasta fines de 2014. Por entonces, la nueva empresa estatal AySA firmó un convenio con el municipio para extender las

redes mediante el A+T. Un tiempo antes, Lamberti se retiró por completo de la vida pública. No obstante, como se verá a continuación, en el marco del A+T, Ruiz —responsable de la cooperativa que desarrolló el programa— tuvo que afrontar inconvenientes similares a los afrontados por Lamberti, aunque con menos vínculos y capacidad de negociación.

Caso II: Coproducción institucionalizada y A+T en tiempos de AYSA

Hacia 2014 San Jorge era un barrio con una fisonomía totalmente distinta a la que conoció Lamberti durante su época de esplendor, así como lo era el modo de hacer política en barrios populares. Al respecto, vale recordar que el A+T dio continuidad al formato de otros programas de transferencia de ingresos condicionada que alcanzaron una cifra record de beneficiarios poco después de la crisis de 2001 (Ronconi, 2009). Por entonces, reclamos de organizaciones piqueteras por trabajo digno fueron parcialmente satisfechos mediante la negociación de dichos programas (Svampa y Pereyra, 2005), contribuyendo a disparar su incremento (Ronconi, 2009).

En San Jorge, la posibilidad de implementar el A+T llegó varios años después de su creación (2004) y extensión al territorio del AMBA (2007). En ese marco, el Gobierno municipal adjudicó las obras a una cooperativa dependiente de una organización asociada inicialmente al movimiento piquetero. Previamente, el mismo intendente había ganado las elecciones internas de su partido (2011) en gran medida gracias al apoyo que dicha organización le ofreció a falta de un candidato propio.

A ello se refiere, entre otras cuestiones, un concejal surgido de las filas de la organización a la que fue adjudicada la obra, meses antes de la implementación del A+T:

Cuando el intendente nos dijo que iba a firmar convenio con AySA y que podíamos ser adjudicatarios de la obra [...] pensamos en incorporar al menos uno o dos vecinos con experiencia en tareas semejantes [...] Sabemos por experiencia de otros compañeros que cuesta desarrollar las primeras obras [...] y, aunque tenemos muy buenas relaciones con el intendente, no es precisamente de nuestras filas [...] Así que la idea es que los cooperativistas sean vecinos que ya tengan algo de preparación para poder desarrollarlas bien, pero sobre todo para volver a ser adjudicatarios del empleo y las obras que significan el programa (Entrevista a Concejal, abril de 2013).

Como se desprende del anterior testimonio, la selección de un vecino “con conocimientos” se funda principalmente en el criterio de retener los ingresos del programa y las fuentes laborales que significa. En ese marco, el elegido fue Ruiz. Cuando Ruiz se integró a la cooperativa, ya hacía quince años que residía en el “fondo del barrio”. Históricamente, esta zona fue una de las que más sufrió cortes y falta de presión en el servicio de agua potable. Por tal motivo, Ruiz solía decir que tenía “una motivación personal” para extender las redes.

La trayectoria laboral de Ruiz al momento de integrar la cooperativa se basó principalmente en su experiencia en el área de la construcción. Su labor en una empresa que se encargaba de hacer las conexiones internas de gas, luz y agua en grandes edificios lo dotaban de un conocimiento que no tenían otros vecinos del barrio. Aunque las conexiones internas no eran lo mismo que la extensión de las redes de agua potable, Ruiz solía destacar que “pocos en el barrio” estaban mejor preparados que él para hacer el trabajo. No obstante, pese a su confianza, abundan en su testimonio quejas por la falta de capacitación de sus compañeros y los problemas que eso acarrea:

Lo que pasa que tuve que enseñarles yo a los muchachos. Ellos son todos trabajadores, pero solo dos sabemos el oficio [...], las capacitaciones que nos dan no sirven [...] son tres talleres, dos horas cada uno ¿Cuánto podés aprender? Después la culpa es de los trabajadores, ¿viste? (Entrevista a Ruiz, noviembre de 2014).

En repetidas ocasiones, Ruiz dirá que la capacitación brindada por la empresa no es suficiente ni óptima. Pero ésta no es la única denuncia que hizo Ruiz, en su testimonio la cooperativa debió afrontar otros inconvenientes, más allá de la falta de capacitación:

¡Vos fijate! Nos dan picos para excavar y este piso es de relleno, no podés excavarlo a mano [...] hace falta una electroexcavadora [...] ¡Mirá el mapa que nos dan! El mapa no tiene nada que ver con el barrio [...] Te lo ponen como si esto fuera todavía el río, como si todo el barrio fuese agua [...] lo que pasa que el mapa lo sacaron del catastro municipal y como el barrio no está legalizado todo esto figura como si fuese río [...] ¿Qué pasa si esto era río? Hay aguas emergentes debajo de la tierra ¿Qué pasa si hay aguas emergentes? No podés soldar las cañerías con el sistema tradicional, necesitas otro [...] Mira yo mismo diseñé un sistema que espero me aprueben (Entrevista a Ruiz, noviembre de 2014).

Como puede observarse, Ruiz desnuda inconvenientes al tiempo que muestra cómo vecinos asumen con esfuerzo sus responsabilidades y enfrentan las dificultades que eso trae aparejado. Es más, el caso de Ruiz muestra –incluso– cómo algunos cooperativistas asumen tareas y responsabilidades que exceden sus responsabilidades formales y para las que no se les paga. En el siguiente fragmento de entrevista, Ruiz cuenta cómo ideó un sistema para llevar a término la extensión de las redes de agua en el tramo que le correspondía desarrollar y su intención de reunirse con los responsables de AySA para que “se lo aprueben”:

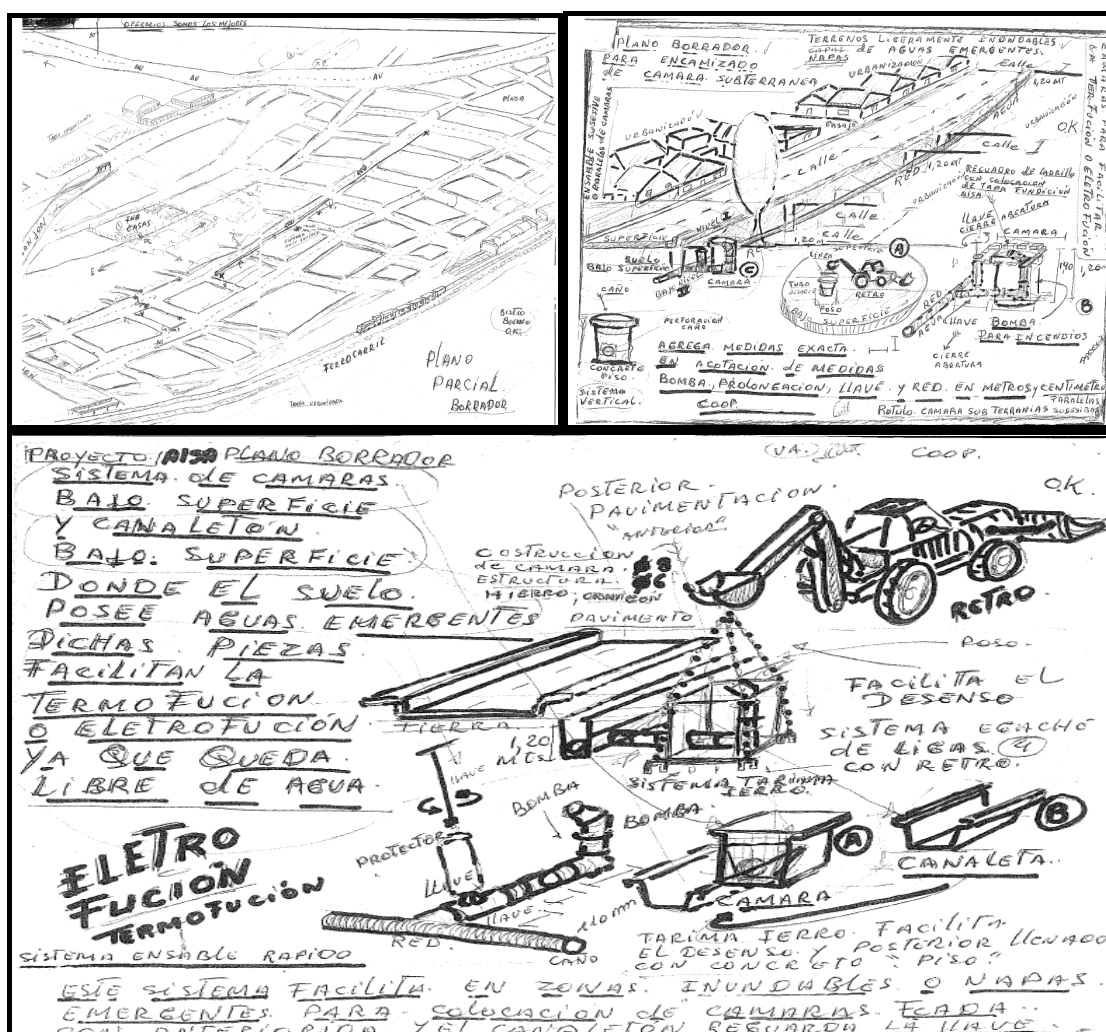
Nosotros nos manejamos con uno que se encarga de articular con la cooperativa y con otro, que es un ingeniero, que se encarga de las cosas más técnicas [...] ese no sabe nada, porque ese tendría que saber cómo es el suelo acá [...] el otro sabe más [...] para el viernes tengo una cita con los dos. Yo les quiero plantear un sistema que estuve estudiando y que va a funcionar para extender las cañerías en suelos con aguas emergentes [...] digo, yo no inventé nada, solamente innové con algunas cosas [...] lo que sí que vamos a necesitar es una retroexcavadora para poder poner las cámaras a la profundidad indicada y también para poner la bomba de incendios, que acá es muy útil y nunca tuvimos [...] entonces si me lo aprueban yo creo que

vamos a poder terminar antes y hacer las cosas como corresponden, no como ahora que es un desastre. (Entrevista a Ruiz, diciembre de 2014).

Una vez aprobado su diseño para soldar cañerías en suelos de relleno con aguas emergentes, Ruiz también se encargó de brindar a sus compañeros capacitación y una serie de recursos para llevar a cabo el proyecto. La figura 3 muestra dibujos que Ruiz ideó para suplir la ausencia de recursos, tales como la falta preparación de sus compañeros y de información adecuada sufrida por la cooperativa.

Figura 3

Mapa a mano de San Jorge (arriba-izquierda), plano borrador de sistema de cámaras (arriba-derecha) y plano borrador de canaletón bajo superficie y encamisado de cámaras subterráneas (abajo)



Fuente: copia de los originales elaborados por Ruiz en 2014.⁹

9 Algunas referencias presentes en el original fueron borradas con el fin de proteger las identidades de quienes prestaron testimonio.

Como en el caso de Lamberti, el trabajo de Ruiz fue doble: hablar con las autoridades de la empresa para convencerlos de que aprueben su proyecto y procurar que sus compañeros sean capaces de llevarlo a cabo. De ese modo, Ruiz logró concretar la reunión que pretendía, obtuvo la aprobación de su proyecto y finalmente logró desarrollarlo junto a sus compañeros cooperativistas.

Sin embargo, aun con todos sus esfuerzos, los logros de Ruiz fueron más moderados que los de Lamberti. Sus posibilidades para negociar personalmente eran menores que las del anterior y la organización a la que pertenece la cooperativa no ejerció presión suficiente para evitar el retraso a la hora de obtener materiales y equipamiento adecuado. Al respecto, se expresa Ruiz tras finalizar el tramo de obras que les fue adjudicado:

En cierta forma, fue algo decepcionante. Solo llevamos adelante un tramo de la obra. Yo tenía expectativas de hacer todo el barrio, pero bueno [...] los materiales no eran los adecuados o no eran buenos, se paraba la obra por cualquier cosa y así [...] Quizá si de la organización pataleaban más lo cosa iba mejor [...] pero bueno, yo entiendo, tal vez no querían mover mucho el avispero. (Entrevista a Ruiz, julio 2015).

Como indica Ruiz, la cooperativa solo extendió un tramo de la red de agua. En ese sentido, ni las gestiones de Lamberti, ni las de Ruiz fueron una solución definitiva al problema del agua potable en San Jorge.

Caso III: Coproducción promovida por una organización de la sociedad civil y C+T en tiempos de AySA

La cooperativa Curuchet se desempeña en el distrito de igual nombre, el mismo que vio nacer tanto al A+T, como al C+T. Curuchet cuenta con una vasta experiencia en la extensión de redes de agua y cloacas en barrios populares, puesto que pertenece a la organización CAP, la misma de la que provino la demanda que culminó en la creación de los citados programas.

A dicha experiencia, algunos de sus integrantes atribuyen los motivos por los que se les adjudican obras:

Yo creo que nos eligen (Cooperativa Curuchet), sobre todo para obras difíciles, y le dieron a CAP la obra porque siempre hacemos los trabajos bien. Nunca hubo ningún reclamo [...] y siempre te felicitan. (Entrevista Integrante de cooperativa Curuchet 3, Julio 2021).

En efecto, tal como indica el testimonio previo, la obra en cuestión supone una mayor complejidad técnica que las de los anteriores relatos, no solo porque se basa en la extensión de redes cloacales, sino también porque -a diferencia de lo habitual- supone la reparación y el reemplazo de materiales de una obra previa, realizada por otra organización, que no resultó

como se esperaba. A esto, se suma el agravante de que muchos de los habitantes del barrio comenzaron a utilizar la cañería cloacal para volcar los efluentes, pese a que el servicio no había sido habilitado.

En ese sentido, según indica personal de AySA, la presente es la primera obra del C+T que se proyecta sobre otra fallida e implica un reconocimiento al “buen desempeño” de la cooperativa Curuchet (Entrevista a Funcionaria¹⁵, mayo de 2021).

Ahora bien, pese al prestigio adquirido por la cooperativa y la confianza depositada en ella, Curuchet no cuenta con un plantel fijo de cooperativistas. Por el contrario, la nómina de cooperativistas varía con cada nuevo módulo que se le asigna, como parte de una estrategia de la organización CAP para garantizar ingresos y formación a la mayor cantidad posible de sus miembros. En ese marco, el aprendizaje es en la propia obra, así lo señala el responsable del módulo en el siguiente fragmento de entrevista:

La posta se aprende en la obra [...] Si vos no aprendes en la obra, por más que te den un curso (se refiere a la capacitación contemplada en el marco del A+T y C+T¹⁶), no vas a saber. Yo cuando fui al curso sabíamos todo, ya sabíamos lo que era el zanjeo, por ejemplo [...] (Entrevista a Spontón, marzo de 2021).

En comparación al testimonio de Ruíz, se puede notar una apreciación similar respecto de la funcionalidad de la capacitación brindada en el marco de los programas A+T y C+T. Sin embargo, la cooperativa Curuchet parece lidiar de mejor manera con las supuestas falencias de la capacitación formal.

En ese sentido, para garantizar el mencionado aprendizaje *in situ*, la CAP aplica para cada módulo un criterio de selección de cooperativistas que incluye una combinación de integrantes que ya formaban parte de la cooperativa, otros con experiencias en otras cooperativas de la organización (ya sea en A+T, como en C+T) y un tercer grupo sin experiencia previa.

Al respecto, Spontón —el referente de la cooperativa Curuchet— señala que el principal incentivo de los cooperativistas es poder cobrar un sueldo a fin de mes y la necesidad de que todos aporten “su granito de arena” para poder culminar la obra a tiempo y en conjunto.

“Inculcar que laburas por producción, no laburas por hora” es algo que el propio Spontón dice haber aprendido a lo largo de su carrera como responsable de cooperativa. Según dicho testimonio, eso hace que los cooperativistas con experiencia compartan su conocimiento con quienes no lo tienen y que, quienes no lo tienen, se comprometan a aprender el oficio para lograr el objetivo colectivo.

10 Para más información ver apartado 3.

Sin embargo, el incentivo monetario no parece ser el único aspecto que incide en la buena performance de la cooperativa. Tanto integrantes de CAP, como funcionarios de AySA, parecen coincidir en la incidencia de cierto sentido de pertenencia. Así lo manifiesta una funcionaria de la empresa de agua y saneamiento:

Veo mayor compromiso (en referencia a los cooperativistas del CAP) porque responden a una organización mayor, entonces creo que en ese sentido tienen un mayor compromiso hacia el trabajo, tienen mejor conocimiento entre los integrantes, mayor articulación por pertenecer a una organización social [...] Tienen otra concepción [...] (Entrevista a funcionaria 16, julio 2021).

No obstante, adicionalmente, la organización CAP parece tomar otros recaudos para lograr que las obras se lleven a cabo en tiempo y forma. Muestra de ello, es la elección del propio Spontón como responsable técnico de obras de gran complejidad.

Spontón tiene un vínculo de 15 años con CAP y otros 15 de experiencia en trabajos relacionados con redes de agua, cloacas y gas. Inicialmente, la CAP solía contratarlo para dar finalización a trabajos o módulos que por distintos inconvenientes quedaban inconclusos. Su desempeño y conocimiento técnico, por un lado, y el fortalecimiento del vínculo con la organización a lo largo de los años, por otro lado, hizo que Spontón se incorporase como un miembro más. Desde entonces, suele estar abocado a cooperativas de A+T y C+T con dificultades para avanzar con sus trabajos. Aunque hoy día Spontón está dispensado de realizar tareas físicas por su avanzada edad, es quien organiza las obras y asigna tareas a los cooperativistas según sus capacidades.

Por su parte, el propio Spontón reconoce que si su labor rinde frutos es porque cuenta con el apoyo y la capacidad de incidencia política de CAP en el distrito y en AySA. En ese sentido, a diferencia de los padecimientos que llevaron a Ruíz elaborar sus propios instrumentos, Spontón no precisó elaborar un mapa propio para que Curuchet puede trabajar (Figura 4), ni sufrió la falta de materiales.

Por el contrario, cuando inconvenientes como los señalados ocurrieron, quienes se ocuparon de “hablar directamente” con autoridades de AySA o el distrito fueron los propios referentes de CAP. El testimonio de un funcionario de AySA revalida lo mencionado:

La CAP, por ejemplo, [...] más allá de que es contratada por el municipio y que también tiene sus vínculos con algunas autoridades locales [...] ‘Tiene línea directa’ con nuestro director o gerente [...], tienen un peso mayor [...] Si se para la obra, no pasan 5 minutos sin que reclamen y sean atendidos. (Entrevista a funcionario 22, septiembre de 2021).

Figura 4

Mapa-delimitación de la obra llevada a cabo por Curuchet



Fuente: AySA (2021).¹¹

Como para ilustrar el peso de la CAP, Spontón recuerda una ocasión en que él mismo interrumpió una obra por no recibir la maquinaria necesaria, el inconveniente fue con personal municipal, “quieren saber más que uno que está en la obra” dirá más adelante. En ese marco, Spontón se comunicó directamente con el referente de CAP para expresarle lo sucedido. Según indica, si bien esto supone un riesgo porque puede significar el cese de la cooperativa en dicha obra, Spontón recibió el apoyo de los cooperativistas y, en menos de media hora, tuvo a disposición la maquinaria necesaria para seguir con el trabajo.

En suma, Curuchet parece reunir varios factores que la transforman en una de las “cooperativas consolidadas” que destacó uno de los funcionarios entrevistados (para más información, ver apartado 3). Según los testimonios aquí recabados, esto la hace capaz de desarrollar tareas de gran complejidad. Más aún, los números de la cooperativa en la propia obra en cuestión parecen dar muestra de su solvencia. Estos indican que el módulo de trabajo que se le asignó a Curuchet incluyó la extensión 759 metros de cañería a instalar y 41 conexiones domiciliarias en un plazo de 180 días. Al momento de finalización del trabajo de campo, faltando un mes para el plazo límite de culminación estipulado, la cooperativa ya llevaba acumulados 730 metros de cañería y 32 conexiones domiciliarias instaladas sin inconveniente alguno, cuestión que indica la alta probabilidad de que la obra haya sido finalizada en tiempo y forma.

11 Algunas referencias presentes en el original fueron borradas para proteger la identidad de quienes prestaron su testimonio.

Reflexiones finales

El acto de nombrar no está exento de intenciones e implicancias políticas. Teorías sociales y políticas lo saben, al menos, desde Thomas Hobbes y su *Leviatán*: el primero que puso nombre a las cosas (Hobbes, 1997; Kavka 1986).

La adopción del concepto coproducción resultó de la búsqueda de alternativas viables a la gestión centralizada de servicios por parte del Estado o del mercado (Garn et al., 1976), en un contexto de retracción del gasto público. Los fines que persiguió su adopción pudieron persistir o resignificarse con el paso del tiempo.

Tras perder y recuperar terreno, la coproducción fue promovida como la “mejor alternativa posible” en “escenarios desafiantes” (Joshi y Moore, 2004). Desde entonces, las posiciones sobre coproducción se dividieron entre quienes centraron su atención en encontrar fórmulas y tipos ideales que permitan aplicarla donde fuere, por un lado, y quienes intentaron descartarla sin considerar opciones o características que podrían resultar favorables en ciertos contextos o para determinados servicios, por otro lado (Ahlers et al., 2014; Bovaird, 2007; Brandsen y Pestoff, 2006; Goodwin, 2021; Goodwin et al., 2022; Gutberlet, 2015; Joshi y Moore, 2004; Mitlin, 2008; Osborne et al., 2016; Swyngedouw, 2004; Watson, 2014).

Ya sea por la positiva o por la negativa, dicha controversia resultó en una desatención no menor hacia aspectos empíricos que regularmente caracterizan a experiencias de coproducción. En ese estado de situación, este estudio indagó sobre las características de las experiencias de coproducción más usuales, con foco en el acceso a servicios de agua y saneamiento de red en barrios populares de distritos bonaerenses del AMBA entre 1983 y 2022.

A la primera pregunta que guió la investigación (*¿Qué características asume regularmente la coproducción de agua y saneamiento de red en escenarios de pobreza urbana?*) se respondió con un argumento que puso énfasis en aspectos históricos (*la coproducción de agua y saneamiento de red asume una diversidad de aspectos que se relacionan con procesos históricos más amplios y con características, trayectorias y recursos de los actores que participan de ella*). Un breve repaso histórico permitió observar cómo distintos eventos vinculados al sector de agua y saneamiento, así como procesos que lo excedieron, incidieron tanto en la emergencia de experiencias de coproducción, como en el auge y caída de actores sociales que le imprimieron su impronta¹². La relevancia de considerar aspectos históricos y territoriales es consistente con

12 A saber: el desfinanciamiento y la privatización de los servicios provistos por el Estado argentino, la descentralización del conjunto de los servicios públicos y la renacionalización de los primeros, el empobrecimiento y la exclusión del mercado laboral formal de amplios sectores de la población, la readaptación de partidos de base sindical a la nueva estructura social y la emergencia de nuevas organizaciones o movimientos de desocupados, entre otros procesos (para más información, ver Besana, 2021).

los resultados obtenidos por obras centradas en otros territorios de Sudamérica (Goodwin, 2021) y del Sur Global (Chatterjee y Kundu, 2022).

A la segunda pregunta que guió la investigación (¿Cuáles de las *características que asume regularmente la coproducción favorecen la extensión y el acceso a servicios en escenarios de pobreza urbana?*) se respondió con un argumento que discute con gran parte de la literatura sobre coproducción (*la extensión y acceso a servicios a partir de la coproducción es tanto más favorable cuanto más se aleja de algunos de sus fundamentos iniciales*).

Para brindar indicadores empíricos que soporten dicho argumento se presentó una selección teórica de tres casos considerados como representativos. Dichos casos permitieron poner en discusión tipos ideales, tales como *coproducción institucionalizada* y *coproducción promovida por actores de la sociedad civil* (Joshi y Moore, 2004; Mitlin, 2008; Walsh, 1995; Watson, 2014), frente al desafío de prestar servicios de distinta complejidad y ante la presencia de instituciones y recursos informales (Joshi y Ayee, 2008; Joshi y Moore, 2004; Ostrom, 1996).

La primera historia aquí narrada ilustró una serie de interacciones informales que tuvieron en el centro de la escena a viejos punteros peronistas durante el proceso de privatización de una empresa pública. El segundo relato dio cuenta de una experiencia de coproducción institucionalizada asociada al programa A+T que tuvo su inicio durante una gestión privada, pero que fue universalizada durante una nueva gestión pública. Finalmente, la tercera historia reparó en otra experiencia de coproducción institucionalizada que replicó el formato del anterior programa (A+T), aunque abocado a la extensión de redes cloacales (C+T), durante la gestión de la actual empresa pública. A diferencia de la anterior, esta experiencia fue seleccionada porque resultó de la iniciativa de una organización de la sociedad civil. La siguiente tabla permite observar cómo se posiciona cada caso en relación a tipos ideales de coproducción (Figura 5).

Figura 5
Casos y tipos ideales de coproducción

Casos	Coproducción	
	Institucionalizada	Promovida por actores sociales
Caso I (Lamberti)		
Caso II (Ruiz)		
Caso III (Curuchet/CAP)		

Fuente: elaboración propia

Una comparación sustantiva de los casos permite establecer semejanzas y diferencias. Un contraste entre el caso I y II muestra que no necesariamente una experiencia de coproducción institucionalizada es más efectiva que una experiencia donde el vínculo o colaboración desanda caminos informales.

Una comparación entre la primera (Lamberti) y tercera experiencia (organización CAP) indica que la iniciativa de los actores sociales es un elemento a considerar. El caso de Lamberti mostró cómo coproducir agua de red le otorgó un fuerte apoyo de parte de sus vecinos. El caso de CAP brindó resultados semejantes a algunos estudios que indican que la coproducción constituye, a menudo, un recurso para que organizaciones de la sociedad civil ganen capacidad de incidencia en la esfera pública (Goodwin et al., 2022; Mitlin, 2008).

El motivo por el cual las experiencias de coproducciones promovidas por actores de la sociedad civil (caso I y III) fueron más efectivas que la que no lo fue (Caso II) no puede adjudicarse a un desinterés o falta de esmero por parte de Ruíz y la cooperativa que protagonizó el segundo relato. Tanto en éste, como en los casos protagonizados por Lamberti (Caso I) y la cooperativa Curuchet (Caso III), el esfuerzo y compromiso de los actores sociales fue una constante, pudiendo observarse en algunas de sus expresiones y actos. No obstante, de la comparación se desprende que Ruíz (Caso II) adoleció de los vínculos que los casos I y III tejieron con sus contrapartes y de la capacidad de presión o negociación que detentaron. Lamberti (caso I) hizo uso de contactos y recursos que aprehendió en su labor de mediación entre vecinos y el partido político del que formó parte. CAP (caso III), por su parte, apeló al repertorio de acción y a la trayectoria que acumuló desde que surgiera como organización del movimiento piquetero. Tanto Lamberti, como los referentes de CAP, supieron a quién acudir, gozaron de “línea directa” con actores en lugares clave y fueron capaces de movilizar a vecinos o integrantes de sus organizaciones para que desarrollen labores afines a sus cometidos¹³.

CAP (caso III) logró conjugar un criterio de selección de la nómina de la cooperativa, un método de formación que le permitió lidiar con las deficiencias de la capacitación formal y el “saber hacer” de su responsable técnico. Todo lo señalado fue logrado sin perjuicio de su autonomía organizacional. En ese sentido, es factible que parte de ello lo deba a la construcción de una identidad colectiva, tal como señalaron estudios previos (Chatterjee y Kundu, 2022; Goodwin et al., 2022; Mitlin, 2008). Más significativo aún, también es factible que aquello se traduzca en un compromiso con el otro y con la labor asignada.

13 Con ello, los resultados obtenidos también discuten o hacen aportes a otras literaturas. El caso I (Lamberti) desnuda una visión maniquea sobre el rol de los punteros que una parte de la biblioteca sobre clientelismo ayudó a construir (Stokes, Dunning, Nazareno y Brusco, 2013) y que otra parte de la literatura sobre coproducción se apropió sin juicio crítico (Vg. Meagher 2013). El Caso II (cooperativa Curuchet) muestra los resultados de la apelación a un repertorio de acción aprehendido en la época de auge del movimiento piquetero y su enriquecimiento o transformación a partir de un repertorio incorporado por medio de la experiencia de años de coproducción.

Los tipos ideales *coproducción institucionalizada* y *coproducción promovida por actores sociales* son afirmados, al tiempo que cuestionados por CAP. La afirmación, en tanto es el caso más efectivo de los tres reseñados. El cuestionamiento, en cuanto uno y otro tipo ideal no son mutuamente excluyentes. La coproducción de CAP resultó de cooperaciones regulares con agencias del Estado y robustamente normadas (Joshi y Moore, 2004, p. 21). Es decir, puede considerarse como *coproducción institucional* (Joshi y Moore, 2004). A su vez, dicha regularidad en la cooperación con agencias del Estado resultó de la iniciativa de CAP. Por ende, puede catalogarse como *coproducción promovida por actores sociales* (Mitlin, 2008; Watson, 2014).

Una comparación sustantiva entre los casos tampoco halló evidencia que fundamente el presupuesto de una mayor efectividad de los consumidores como coproductores (deWit y Berner, 2009; Garn et al., 1976; Goodwin et al., 2022; Meagher, 2013; Mitlin, 2008; Ostrom y Whitaker, 1974; Parks et al., 1981). En efecto, los integrantes de la cooperativa Curuchet/CAP (Caso III), a diferencia de los otros casos, prestaron servicios en un barrio que no es el propio y, sin embargo, fueron los más efectivos a la hora de hacerlo. El principal incentivo de los cooperativistas de Curuchet no fue acceder a los servicios que prestaron, sino el ingreso monetario. En ese orden, la cooperativa Curuchet pareció aventajar a los otros casos en la profesionalización de su relación laboral y de las tareas que cumplió. Parte de la literatura sobre coproducción considera un “riesgo” que actores sociales se conviertan en “agentes del estado” (Goodwin et al., 2022: 2; Meagher, 2013; Mitlin 2008, p. 357). Por lo narrado aquí, más bien parece un resultado deseado. En otras palabras, los resultados de este trabajo indican que la experiencia más efectiva es la que más se aleja de aspectos sobre los que se fundamentó la coproducción en sus inicios -tal como la participación de consumidores-, al tiempo que más se acerca a niveles de profesionalización similares a los de productores regulares. Esto es consistente con estudios que muestran que las experiencias de coproducción generalmente alcanzan peores resultados que la provisión centralizada de servicios por parte de empresas públicas (Ahlers et al. 2014; Besana y Gutiérrez, 2022).

Ahora bien, si apelar a un concepto o poner nombre a las cosas produce efectos políticos, es conveniente considerar qué tipo de efectos produce la coproducción en los contextos donde se aplica. El *empoderamiento ciudadano*, la *transformación de relaciones de dominación*, la *construcción de identidades colectivas*, el *fortalecimiento de organizaciones sociales* son efectos positivos que algunos trabajos ponderaron de la coproducción en el Norte y el Sur Global (Goodwin et al., 2022; Gutberlet, 2015; Mitlin, 2008; Otsuky, 2016; Williams et al., 2015). Sin embargo, demandas de sectores populares en clave de “ayudas” para alcanzar servicios públicos o por obtener el ingreso económico que aportan programas como A+T y C+T

parecen ir contra cualquier posibilidad de empoderamiento ciudadano (Ahlers et al. 2014; Besana, 2018a; Besana y Gutiérrez, 2022; Besana et al. 2015). Programas concebidos como “estrategias de *intervención específica* para la provisión de servicios básicos en comunidades de bajos recursos económicos” (A+T y C+T en AySA, 2017, las cursivas son propias), sugieren que –quienes no cuentan con capacidad de pago– no pueden ahorrar esfuerzos y deben contar con las aptitudes necesarias para *merecer la ciudad* (Oszlak, 2017). La *explotación urbana* entendida como procesos de segregación socioeconómica y espacial de quienes no pueden afrontar el costo del progreso (Kowarick, 1979) permiten comprender el panorama general en el que emergen políticas de coproducción (Goodwin et al., 2022). El mismo planteo advierte que la explotación urbana puede ser reconocida solo por quienes conciben el acceso a la ciudad y a los servicios como derechos adquiridos y su falta como agravios o injusticias (Kowarick, 1996). La coproducción, en tal sentido, lejos del empoderamiento ciudadano y la construcción de sujetos de derechos, tiende a naturalizar las desigualdades y a echar culpas sobre quienes —ya sea por falta de recursos, méritos o esfuerzos— no pueden alcanzar determinados servicios.

Referencias bibliográficas

- Acuña, Carlos H. (Ed). (2007). *Lecturas sobre el estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Ahlers, R., Cleaver, F., Rusca, M y Schwartz, K. (2014). Informal space in the urban waterscape: Disaggregation and co-production of water services. *Water Alternatives*, 7(1), 1-14.
- Alegría Calvo, M. A. y Celedón Cariola, E. (2006). Historia del sector sanitario chileno de la gestión estatal hasta el proceso de privatización. Ginebra: Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.
- Alimonda, H. (Ed). (2003). *Ecología política, naturaleza, sociedad y utopía*. Buenos Aires: CLACSO-ASDI-FAPERJ.
- Alonso, G. V. (Ed.). (2007). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo.
- Alonso, G. V., Gutiérrez, R. A., Merlinsky, M. G., y Besana, P. B. (2016). *El gobierno municipal frente al desafío de la articulación: políticas sociales y ambientales en el Conurbano Bonaerense*. San Martín: UNSAM.
- AySA. (2015). Plan Agua + Trabajo (A+T) y Cloaca + Trabajo (C+T). Recuperado de <https://bit.ly/IMTCHij>
- AySA. (2017). Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima. Recuperado de <https://bit.ly/2EUqxG>
- Azpiaz, D., y Bonofiglio, N. (2007). *Nuevos y viejos actores en los servicios públicos. Transferencias de capital en los sectores de agua potable y saneamiento y en distribución de energía eléctrica en la post-convertibilidad*. Buenos Aires: FLACSO.
- Bertino, M., Mariño, N., Querejeta, M., Torreli, M. y Vázquez, D. (2012). Historia de una Empresa Pública Uruguay: 60 Años de Obras Sanitarias Del Estado (OSE). (Serie Documentos de Trabajo / FCEA-IE; DT25/12). UR.FCEA-IE. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/4151>
- Besana, P. B. (2018a). Agüita de la miseria. Derecho humano al agua potable y acceso de red en asentamientos informales del Conurbano Bonaerense (1983-2015). En R. A. Gutiérrez, *Construir el ambiente. Sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina* (pp. 407-468). Buenos Aires: Teseo.
- Besana, P. B. (2018b). ¿Por qué los brokers persiguen bienes y servicios públicos? Análisis etnográfico de dos casos de la periferia de Buenos Aires (Argentina). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(2), 13-32. <https://doi.org/10.26851/rucp.28.1.6>

- Besana, P. B. (2021). «Estado-socio: Orden y participación de intermediarios en asentamientos de la periferia de Buenos Aires, Argentina (1989-2015)». *Rumbo TS* 26:73-98. <https://doi.org/10.51188/rrts.num26.532>
- Besana, P. B. y 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>
- Besana, P. B. y Gutiérrez, R. A. (2022). Co-producción y desigualdad: recolección y residuos en barrios populares de la Región Metropolitana de Buenos Aires. *EURE* 48(145). <https://doi.org/10.7764/EURE.48.145.01>
- Besana, P. B., Gutiérrez, R. A. 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.
- Bonofiglio, N. (2017). *Informe técnico. Acceso a condiciones habitacionales, infraestructura urbana básica y a un medio ambiente saludable para la población del Conurbano Bonaerense*. Buenos Aires: Observatorio de la Deuda Social Argentina y Defensoría de la Provincia de Buenos Aires.
- Bovaird, T. (2007). Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review*, 67(5), 846-860. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x>
- Brandsen, T. y Pestoff, V. (2006). Co-production, the third sector and the delivery of public services. *Public Management Review*, 8(4), 493-501. <https://doi.org/10.1080/14719030601022874>
- Cáceres, V. (2014). La política de agua y saneamiento en Argentina: el desafío de la universalización de los servicios. *Economía y Sociedad*, 19(46), 94-119.
- Calvo, E. y Escolar, M. (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo.
- Calvo, E. y Murillo, M. V. (2019). *Non - Policy Politics: «Richer Voters, Poorer Voters, and the Diversification of Electoral Strategies»*. Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press.
- Castro, J. E., Kohan, G. Poma, A. y Ruggerio, C. (Eds.) (2019). *Territorialidades del Agua. Conocimiento y acción para construir el futuro que queremos*. Newcastle y Buenos Aires: Newcastle upon Tyne, Red WATERLAT-GOBACIT y Ediciones CICCUS.
- Catenazzi, A. (2009). «Universalidad de las redes de agua y fragmentación urbana en el conurbano bonaerense. Una lectura bajo el prisma de la concesión.» en *El retorno de lo político a la cuestión urbana*, editado por A. Catenazzi, A. Quintar, M. C. Cravino, N. Da Representacao, y A. Novick. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Chatterjee, S. y Kundu, R. (2022). Contested Production? Complex Arrangements of Actors, Infrastructure, and Practices in Everyday Water Provisioning in a Small Town in India. *International Journal of Urban Sustainable Development*, 14(1), 196-208. <https://doi.org/10.1080/19463138.2020.1852408>
- Chi, X., Streicher-Porte, M., Wang, M. Y. L. y Reuter, M. A. (2006). Informal Electronic Waste Recycling: A Sector Review with Special Focus on China. *Waste Management*, 31(4), 731-774.
- Cravino, M. C., Del Río, J. y Duarte, J. (2007). Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años. Recuperado de <http://www.igc.org.ar/megaciudad/N3/Asentamientos%20Irregulares%20AMB.pdf>
- Defensor del Pueblo de la Nación, FARN, Fundación Protigre y Cuenca del Plata, Cáritas Diocesana de San Isidro, Asamblea del Delta y Río de la Plata, Fundación Metropolitana, Museo Argentino de Ciencias Naturales, Universidad Nacional de General Sarmiento, Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional de Luján, y Universidad Nacional de Morón. (2007). Informe Especial Cuenca del Río Reconquista Primera Parte. Recuperado de <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/Informe-DPN-FARN-Reconquista-2007.pdf>
- deWit, J. y Berner, E. (2009). Progressive Patronage? Municipalities, NGOs, CBOs and the Limits to Slum Dwellers' Empowerment. *Development and Change*, 40(5), 925-947.

- Escobar, A. (2005). Depois da Natureza – Passos para uma Ecologia Política antiessencialista. *Políticas Públicas Ambientais Latino-americanas*. Brasília: Flacso.
- Garn, H., Flax, M., Springer, M. y Taylor, J. (1976). *Models for indicator development: a framework for policy analysis*. ED123780. Washington: The Urban Institute.
- Gerchunoff, P. y Cánovas, G. (1995). Privatizaciones en un contexto de emergencia económica». *Desarrollo Económico* 34(136), 483-512. <https://doi.org/10.2307/3467281>
- Goodwin, G. (2021). Communal struggles for water through coproduction: Pandemic experiences in Highland Ecuador in historical perspective. *Alternautas*, 8(1), 109-126. <https://doi.org/10.31273/alternautas.v8i1.1123>
- Goodwin, G., O'Hare, P., Sheild Johansson, M. y Alderman, J. (2022). The politics of coproduction during Latin America's "Pink Tide": Water, housing, and waste in comparative perspective. *World Development*, (157), 2-14. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2022.105930>
- Guha-Khasnabis, B. y Ahuja, R. (2007). Microinsurance for the Informal Economy Workers in India. En B. Guha-Khasnabis, R. Kanbur y E. Ostrom, *Linking the Formal and Informal Economy*. UNU-WIDER Studies in Development Economics. Oxford: Oxford University Press.
- Gutberlet, J. (2015). More inclusive and cleaner cities with waste management co-production: Insights from participatory epistemologies and methods. *Habitat International*, 46, 234-243. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2014.10.004>
- Gutierrez, L. (En prensa). *Co-producción de servicios públicos en barrios populares desde la perspectiva de los actores locales. El Caso de la extensión de redes cloacales en Rafael Castillo y en Laferrere, La Matanza*. (Tesis para optar por Licenciatura en Organización y Dirección de Instituciones), Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.
- Gutiérrez, R. A. (1998). Renovación, desindicalización y neoliberalización del peronismo. *Documento de Trabajo Cátedra Análisis de la Sociedad Argentina*, 1-37.
- Gutiérrez, R. A. (2003). Entre movimiento y partido: un análisis de las transformaciones organizativas del peronismo entre 1983 y 1995. *Política y Gestión*, 5, 27-76.
- Gutiérrez, R. A. y Alonso, G. V. (2016). La articulación de políticas públicas desde la perspectiva de los municipios metropolitanos. En G. V. Alonso, R. A. Gutiérrez, G. Merlinsky, P. B. Besana, *El gobierno municipal frente al desafío de la articulación: políticas sociales y ambientales en el Conurbano Bonaerense* (pp. 7-36). San Martín: UNSAM Edita.
- Hobbes, T. (1997). *Leviathan: An Authorative Text, Backgrounds, Interpretations* (editado por R. E. Flathman y D. Johnston). Nueva York: W.W. Norton.
- INDEC. (2010). Censo Nacional 2010. Recuperado de <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-135>
- Isuani, F. (2010). Sesgos en la política del agua de la Provincia de Buenos Aires: una mirada sobre los instrumentos de política pública. En Autor, *Política pública y gestión del agua: aportes para un debate necesario* (pp. 97-149). Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Joshi, A. y Ayee, J. (2008). *Associational Taxation: A Pathway into the Informal Sector?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Joshi, A. y Moore, M. (2004). Institutionalised Co-production: Unorthodox Public Service Delivery in Challenging Environments. *Journal of Development Studies* 40(4), 31-49. <https://doi.org/10.1080/00220380410001673184>
- Kavka, G. S. (1986). *Hobbesian Moral and Politics Theory*. Princeton: Princeton University Press.
- Kowarick, L. (1979). *A Expolição urbana*. Río de Janeiro: Paz e Terra.
- Kowarick, L. (1996). Expoliación urbana, luchas sociales y ciudadanía: retazos de nuestra historia reciente. *Estudios Sociológicos*, 14(42), 729-743.

- Lanciotti, N. S. y Regalsky, A. (2014). Los sistemas de agua potable en Argentina: Gestión Pública y gestión privada en dos grandes ciudades, Buenos Aires y Rosario, 1880-1950. *Revista de Historia (TST) Transporte, servicios y telecomunicaciones*, 26(1), 162-197.
- Lefebvre, H. (2001). *O direito à cidade*. San Pablo: Centauro.
- Levitsky, S. (2003). From Labor Politics to Machine Politics: The Transformation of Party-Union Linkages in Argentine Peronism, 1983-1999. *Latin American Research Review*, 38(3), 3-36.
- Meagher, K. (2013). Unlocking the Informal Economy: A Literature Review on Linkages Between Formal and Informal Economies in Developing Countries. *Wiego Working Paper* (27). Cambridge: WIEGO.
- Medina, M. (2007). *The World's Scavengers: Salvaging for Sustainable Consumption and Production*. Maryland: Rowman Altamira.
- Mitlin, D. (2008). With and beyond the state: co-production as a route to political influence, power and transformation for grassroots organizations. *Environment and Urbanization*, 20(2), 339-360. <https://doi.org/10.1177/0956247808096117>
- Morales, M. (2017). ¿Cómo gasta el AMBA? Ejecución presupuestaria de los gobiernos de CABA y el Conurbano - 2016. *Serie Documentos CEM*, (7). Recuperado de http://estudiosmetropolitanos.com.ar/wp-content/uploads/2017/08/%C2%BFC%C3%B3mo-gasta-el-AMBA_.pdf
- Moreno-Sánchez, R. P. y Maldonado, J. (2006). Surviving from Garbage: The Role of Informal Waste-Pickers in a Dynamic Model of Solid-Waste Management in Developing Countries. *Environment and Development Economics*, 11(3), 371-391.
- Muñoz, M. (2019). Imaginarios y tránsito socio-técnico hacia un régimen de saneamiento en Ciudad de Buenos Aires y Santiago de Chile (1860-1930). En R. Casas y T. Pérez-Bustos, *Ciencia, tecnología y sociedad en américa latina: la mirada de las nuevas generaciones* (pp. 91-116). Buenos Aires: Clacso.
- Murtha, N. A, Castro, J. E. y Heller, L. (2015). Uma perspectiva histórica das primeiras políticas públicas de saneamento e de recursos hídricos no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, 18(3), 193-210. <https://doi.org/10.1590/1809-4422ASOC1047V1832015>
- Nzeadibe, T. C. (2009). Solid Waste Reforms and Informal Recycling in Enugu Urban Area, Nigeria. *Habitat International*, 33(1), 93-99. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2008.05.006>
- Obras Sanitarias de la Nación (OSN). (1993). Obras Sanitarias de la Nación. Breve reseña histórica de la empresa desde el momento de su creación hasta la declaración de liquidación. Recuperado de http://www.mepriv.mecon.gov.ar/Obras_Sanitarias/Res-Hist-OSN.htm
- O'Connor, J. (1998). *Natural Causes: Essays in Ecological Marxism*. Nueva York y Londres: The Guilford Press.
- Ollier, M. M. (2010). *Atrapada sin salida: Buenos Aires en la política nacional (1916-2007)*. San Martín: UNSAM Edita.
- Ong, A. (2006). *Neoliberalism as Exception: Mutations in Citizenship and Sovereignty*. Durham y Londres: Duke University Press.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2015). *Transformar nuestro mundo: la agenda 2030 para el desarrollo sostenible. (Resolución aprobada por la asamblea general el 25 de septiembre de 2015, sin remisión previa a una comisión principal (A/70/L.1))*. Territorio Internacional de las Naciones Unidas: ONU.
- Osborne, S., Radnor, Z. y Strokosch, K. (2016). Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment? *Public Management Review*, 18(5), 639-653. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1111927>
- Osborne, Stephen, y Kirsty Strokosch. 2014. «It takes Two to Tango? Understanding the Co-production of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives». *British Journal of Management* 24:31-47. <https://doi.org/10.1111/1467-8551.12010>
- Ostrom, E. (1996). Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development. *World Development*, 24(6), 1073-1087.

- Ostrom, E. y Whitaker, G. (1973). Does Local Community Control of Police make a Difference? Some Preliminary Findings. *Midwest Political Science Association*, 17(1), 48-76. <https://doi.org/10.2307/2110474>
- Ostrom, E. y Whitaker, G. (1974). *Community Control and Governmental Responsiveness: The Case Of Police in Black Neighborhoods*. Microficha. 15411. Washington: National Criminal Justice Reference Service.
- Oszlak, O. (2017). *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*. Saenz Peña: Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Otsuki, K. (2016). Infrastructure in informal settlements: coproduction of public services for inclusive governance. *Local Environment The International Journal of Justice and Sustainability*, 1-16. <https://doi.org/10.1080/13549839.2016.1149456>
- Parks, R. B., Baker, P. C., Kiser, L. Oakerson, R., Ostrom, E., Ostrom, V. ... Wilson, R. (1981). Consumers as Coproducers of Public Services: Some Economic and Institutional Considerations. *Policy Studies Journal*, 9(7), 1001-1011. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1981.tb01208.x>
- Percy, S. L. (1978). Conceptualizing and measuring citizen co-production of Safety and Security. *Policy Studies Journal* 7, 486-493.
- Portes, A. y Hoffmann, K. (2003). Latin American Class Structures: Their Composition and Change During the Neoliberal Era. *Latin American Research Review*, 38(1), 41-82.
- Quirós, J. (2008). Piqueteros y peronistas en la lucha del Gran Buenos Aires: por una visión no instrumental de la política popular. *Cuadernos de Antropología Social* (27), 113-131. <https://doi.org/10.34096/cas.i27.4332>
- Rapoport, M., Madrid, E., Mussachio, A. y Vicente, R. (2004). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.
- Renabap. (2020). «Información pública de barrios populares». Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renabap>
- Ronconi, L. 2009. Estimates of the Benefit Incidence of Workfare. *Journal of LACEA* 9(2).
- Rossi, F. M. y Von Bülow, M. (Eds.). (2015). *Social Movement Dynamics: New Perspectives on Theory and Research from Latin America*. Burlington: Ashgate.
- Stokes, S., Dunning, T. Nazareno, N. y Brusco, V. (2013). *Brokers, Voters, and Clientelism. The Puzzle of Distributive Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Svampa, M. y Pereyra, S. (2003). *Entre la ruta y el barrio: la experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Svampa, M. y Pereyra, S. (2005). La política de los movimientos piqueteros. En F. Schuster, *Tomar la palabra: estudios sobre protestas sociales y acción colectiva en la Argentina contemporánea* (pp. 343-364). Buenos Aires: Prometeo.
- Swyngedouw, E. (2004). *Social Power and the Urbanization of Water: Flows of Power*. Oxford: Oxford University Press.
- Techo. (2016). *Relevamiento de Asentamientos Informales 2016*. Buenos Aires: Techo Argentina.
- Tobías, M. y Fernández, L. (2019). La ciudad del agua en Buenos Aires: resonancias geográficas y desigualdades socioespaciales en el acceso al servicio. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 28(2), 423-441. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v28n2.73528>
- Tokman, V. (2007). The Informal Economy, Insecurity and Social Cohesion in Latin America. *International Labour Review*, 146(1-2), 82-107. <https://doi.org/10.1111/j.1564-913X.2007.00006.x>
- Unicef y World Health Organization. (2015). *25 Years Progress on Sanitation and Drinking Water-2015 Update and mdg Assessment*. Nueva York: Unicef y World Health Organization. Nueva York: Unicef & World Health Organization.
- Van Ginneken, W. (Ed.). (1999). *Social Security for the Excluded Majority: Case Studies of Developing Countries*. Ginebra: ILO.

- Walsh, K. (1995). *Public services and market mechanisms: Competition, contracting and the New Public Management*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Watson, V. (2014). Co-production and collaboration in planning: The difference. *Planning Theory & Practice*, 15(1), 62-67.
- Williams, B. N., Kang, S.-C. y Johnson, J. (2015). (Co)-Contamination as the Dark Side of Co-Production: Public value failures in co-production processes, Public Management. *Public Management Review*, 18(5), 692-717. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1111660>
- Wilson, D. C., Velis, C. y Cheeseman, C. (2006). Role of informal Sector Recycling in Waste Management in Developing Countries. *Habitat International*, 30(4), 797-808. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2005.09.005>
- Zarazaga, R. y Ronconi, L. (Eds.). (2017). *Conurbano infinito: actores políticos y sociales, entre la presencia estatal y la ilegalidad*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Zurbriggen, C. (2014). Políticas latinoamericanas en la gestión del agua: de la gobernanza neoliberal a una gobernanza pública. *Agua y Territorio*, (3), 89-100. <https://doi.org/10.17561/at.v1i3.1427>