



número 30 (segundo semestre 2014) - number 30 (second semester 2014)

*Conflictos y problemáticas sociales*

***Revista THEOMAI / THEOMAI Journal***

*Estudios críticos sobre Sociedad y Desarrollo / Critical Studies about Society and Development*

*Issn: 1515-6443*

## **El agua y el proceso de construcción de políticas públicas y necesidades racionales en los barrios extraejidales de Mar del Plata**

**Joaquín Rodolfo Artieda<sup>1</sup>**

El estudio de las luchas sociales por el agua se encuentra en la bibliografía dominante, estructurado a partir del análisis de los *servicios públicos*, cuyo estudio en las últimas décadas del siglo XX y comienzos del presente se inscribiría, en términos generales, en dos perspectivas académicas diferentes. Una, que puede definirse como el análisis de las

---

<sup>1</sup> Facultad de Humanidades - Universidad Nacional de Mar del Plata

relaciones que se dan a partir de las modalidades de *gestión* de los servicios urbanos, con una fuerte, a la vez que sesgada, tendencia al análisis de las causas y consecuencias del proceso de privatización, soslayando el proceso de construcción de identidades sociales<sup>2</sup> generado a partir de la lucha política<sup>3</sup>, es decir, la cosificación en “actores intervinientes” invisibiliza las dinámicas de su configuración, en la lucha política. Otra perspectiva es la que estudia a los servicios públicos como “medios de consumo colectivos” (Jaramillo, 1986) o “condiciones generales de la reproducción de las formaciones sociales” (Pradilla, 2009), interpretando a los servicios públicos como parte constitutiva del proceso de reproducción del capital, y no sólo de la población, en tanto que la politización e ideologización del proceso de descentralización y privatización no basta para explicar las particularidades de dichos procesos que intervienen en la construcción de la ciudad. Los servicios formarían entonces, parte de la socialización de costos en la reproducción del capital, y, por lo tanto entran en juego las relaciones de poder que se expresan en una manipulabilidad del Estado (Taylor, 2002). Otro antecedente es el análisis del servicio de agua y saneamiento como la visibilización de procesos en los cuales se construyen identidades sociales a partir de comprender las relaciones sociales que se invisibilizan detrás de la cosificación de éstas, a través de bienes transformados en mercancías (Núñez, 2012), en donde se ponen de manifiesto relaciones de apropiación que se expresan en luchas políticas generadas a partir de las relaciones de poder. En este sentido, el análisis nos lleva a la comprensión de las estrechas relaciones que existen entre el capital privado y la estatalidad, y los “saberes apropiados” (Núñez, 2012) por las corporaciones de empresas constructoras, los colegios profesionales, y la misma burocracia estatal, en tanto que los habitantes se incorporan a la lucha política a través de asociaciones de fomento, organizaciones de reclamos de los consumidores y movimientos sociales. La hipótesis de trabajo es entonces, comprender que más allá de la valoración social del servicio de agua y saneamiento de carácter sanitario, existen discursos que cosifican la infraestructura en relación a intereses que pueden variar en función de las identidades construidas en las luchas sociales, y es a partir de objetos que se convierten en mercancías que entran en juego distintas subjetividades, donde podemos ver cómo la *necesidad* se convierte en justificación para el desarrollo de *negocios* (Núñez, 2012). Esta corporativización<sup>4</sup> tiene, en muchos casos, el suficiente poder para convertir el *saber* en un insumo para la política, y con éste transformar los discursos emergentes de la realidad social y política, es decir, aquellos que surgen a partir de las *necesidades*.

### El saber, la realidad y los discursos hegemónicos

Las políticas públicas implementadas se construyen a partir de saberes normales, que emergen de instituciones capaces de generar discursos que son reconocidos como

---

<sup>2</sup> Las identidades que se crean a partir del proceso de socialización, que pueden ser de carácter coyuntural o estructural y están representadas por un individuo o grupo social (Dubar, 1991). Estas identidades se construyen en la lucha política, a través de objetos e intereses de la clase dominante que se esconden y emergen en las luchas sociales. Este proceso de construcción de identidades se da en el marco del control de los aparatos del Estado, que se expresa localmente a partir de la institucionalización de relaciones sociales que construyen el territorio (Núñez, 2012; Lefebvre, 1976; Marín, 1996).

<sup>3</sup> Como lucha política, económica y teórica (Marín, 1996). “La lucha política es el intento de la fracción dominante por institucionalizar, personificar el estado del poder; la lucha económica es la estrategia de la burguesía de fragmentar y cooptar a los sectores más desposeídos, burocratizarlos; y la lucha teórica refiere al ámbito de la reflexión, de la acción, el uso, adquisición y expropiación del conocimiento; a la producción de saberes” (Marín, 1996, en Núñez, 2012).

<sup>4</sup> La corporativización es el proceso por el cual la clase dominante crea instituciones sociales para confrontar (Marín, 1996), imponiendo sus intereses sobre el resto (Roze, 2003).

hegemónicos. La pregunta entonces es cómo se construye el saber, o en otras palabras podríamos preguntarnos, a qué distancia de la realidad se encuentran, no sólo los funcionarios de gobierno, sino también el mundo intelectual dedicado a interpretar y explicar la sociedad. Siguiendo a Núñez y Roze (2011) podemos caracterizar este mundo como el ámbito de la “investigación normal”:

...aquella que se produce y reproduce en las estructuras fuertemente formalizadas, donde conceptos y teorías aplicables a las realidades locales tienen, en general, su origen en lo que se puede denominar *los maestros* de las disciplinas, mayoritariamente provenientes de los caracterizados como *centros de la excelencia del saber*: Universidades y centros de investigación predominantemente americanos y europeos estrechamente vinculados con las grandes editoriales que alimentan sin crítica los saberes de nuestros *maestros locales* y el conjunto de discípulos sostenidos con becas de las agencias, universidades, fondos de programas. (Núñez y Roze, 2011)

Esta producción de conocimiento se traduce en un saber hacer de los funcionarios (Núñez y Roze, 2011) que es avalado por un conjunto de verdades acabadas, consideradas éticas por aquellas relaciones sociales tendientes a justificar el orden social vigente. En este sentido, la planificación urbana tiene una historia bastante rica en ejemplos prácticos de cómo se puede separar el saber de la práctica. No sólo como proceso, es decir la acción de implementar una política pública, sino además como relación entre el objetivo social deseado por la política y real implementación de ésta, una racionalidad construida frente a necesidades que se expresan en realidades complejas en el territorio. En otras palabras, es necesario entender que las políticas públicas son la expresión de luchas sociales que tienden a favorecer la continuidad de un orden social en contraposición a otras que lo resisten. Con la salvedad, que permite distinguir entre los que controlan los centros del saber, y los que se incorporan a la lucha con la agenda pública cerrada y legitimada por el discurso de los saberes de la “investigación normal”.

Por otro lado, los mismos autores presentan otro “estilo de búsqueda de explicación de la realidad” (Núñez y Roze), una crítica a la “investigación normal” que encuentra en esta formalidad intencionada un obstáculo epistemológico, al encuentro necesario entre realidad y explicación de esa realidad.

En esta línea, este trabajo no genera una perspectiva nueva de análisis, como ya se indicó al principio de este texto, son muchos y con reconocimiento académico los que militan esta línea de acercamiento a la realidad aunque con grandes dificultades a la hora de transitar el circuito académico profesional en las instituciones formales del saber, que son las que fiscalizan la producción académica.

Muchas veces la ciudad existe como dato aunque no exprese la ciudad real, el dato del discurso político: 80 % de calles asfaltadas, 93% de la ciudad servida con agua potable y cloacas, aunque no se hace referencia al porcentaje faltante, invisibilizando relaciones sociales que expresan situaciones de indefensión y marginalidad urbana. Por supuesto que hay muchas *respuestas* a este olvido de la “investigación formal” como por ejemplo aquellas justificaciones que evitan el entendimiento de la ciudad como una relación social. Una batería de tesis fragmentadas que cosifican las luchas (Núñez, 2012), tales como “el crecimiento descontrolado”, “la formación de villas y asentamientos producto de la miseria”,

“las migraciones internas de los pauperizados que llegan y no tienen donde vivir”. Asignando en este sentido los problemas a otros que no cuadran con lo normal, esa ciudad ficticia del saber formal: en donde los “otros” que llegan a la ciudad hacen colapsar las infraestructuras urbanas, y que por su condición de “pobres” el Estado debe asistir, una negación constante de aquellas relaciones que ponen en evidencia la inevitable relación que existe entre medios de vida y de habitar, con la construcción de suelo urbano. Estos problemas urbanos son atendidos por los gobiernos y los organismos internacionales de crédito a través de planes y proyectos que imponen soluciones técnicas y políticas que están lejos de una realidad que exige una acción mucho más compleja y riesgosa que la propuesta por los sectores más poderosos.<sup>5</sup>

Los funcionarios de los distintos niveles de la estatalidad (Núñez, 2012) recurren a los saberes normales que expresan una legitimidad basada en verdades indiscutidas, la justificación necesaria para la implementación vertical de políticas que en el mejor de los casos permite una participación obediente, la que no cuestiona el saber normal y las buenas prácticas (Núñez y Rose, 2011). No es falaz, admitir que en cada política llevada a cabo en las ciudades existe una desconexión entre la realidad y el conocimiento que reproduce y legitima la acción de los funcionarios, de otra forma no se explicaría el aumento de la pobreza y la constante práctica política de buscar soluciones a problemas estructurales sin atacar sus causas. Un proceso interminable de construcción de imágenes que distorsionan las necesidades generadas por el sistema, en necesidades racionales, un proceso de acción que no supera la visión de la ciudad como objeto.<sup>6</sup>

En este sentido, las políticas públicas no son más que la intención de aplicar acciones tendientes a solucionar necesidades preconcebidas, las cuales chocan con las luchas sociales que expresan una realidad compleja, pero que no es observada. El hecho social es asumido como estático y por lo tanto la política niega una gama de posibilidades, tanto en la concepción de la práctica política, como del saber, con lo cual se distancia de la realidad. La “necesidad”, el “conflicto”, el “programa”, el “proyecto”, se presentan en función de unas dicotomías que expresan lo malo y lo bueno, como si el proceso de generación de políticas públicas se desarrollara en un escenario doméstico y hermético entre la necesidad y la solución.

Por lo tanto, la ciudad no puede ser cosificada, y asumida a partir de la expansión descontrolada con escasez de servicios que corren tras esta lógica del descontrol (Núñez, 2012). Esta, debe ser explicada en función de las relaciones que se dan entre individuos, sectores y organizaciones sociales. Relaciones que se expresan a través de objetos y de relaciones históricamente construidas, relaciones de fuerza que se imponen como relaciones

---

<sup>5</sup> “ Se trata de teorías emanadas de los intelectuales de los organismos internacionales de crédito, que no sólo contempla el capítulo de la economía de las naciones, sino también una concepción de la sociedad justificadora de la desigualdad, la exclusión, las infinitas formas de violencia social que presupone la generalización de la pobreza y, en nuestras regiones, el genocidio sistemático de masas de población que el capital internacional no va a incorporar nunca a sus procesos de reproducción.” (Núñez y Rozze 2011)

<sup>6</sup> Estas justificaciones solo tienen sentido frente a una realidad que debe ser mediatizada por el discurso y para el discurso, ya que las consecuencias sociales de las políticas neoliberales implementadas son aberrantes. Los enunciados desarrollados por los intelectuales que participan en el flujo global de recetas aplicables, se basan en una realidad ficticia, enmarcada en una lista de problemas aparentemente interminables que intentan solucionar con programas y proyectos en función de un ideario global cuya mayor legitimidad es el conocimiento normal, promovido desde los organismos internacionales de crédito hasta los funcionarios locales.

de poder que construyen el territorio de manera diferencial. Así, a partir de relaciones basadas en subjetividades tales como “la necesidad” o “la falta de acceso al agua potable” se construyen “verdades” que actúan como insumo para el desarrollo de políticas urbanas, bajo la tesis hegemónica y reproducida acríticamente de “urbanización de la pobreza” (Núñez 2012).

### **Agua y Política pública, el discurso y la realidad invisibilizada en los barrios extraejidales de Mar del Plata**

Siguiendo esta perspectiva, resulta importante comprender el proceso por el cual se “provee del servicio de agua potable” a la población, en un periodo histórico que desde una visión tendiente a cosificar los procesos, las luchas por y con el agua son inexistentes.<sup>7</sup> La falta del servicio en la ciudad de Mar del Plata es entendida por la empresa OSSE, como una cobertura casi total del ejido urbano, dejando una cantidad de situaciones por fuera del ejido, con servicios que se brindan de manera muy variada, a través de otros actores sociales que merecen ser visibilizados, pues a las relaciones aparentemente consolidadas entre prestador y usuario (empresa y cliente) se deben agregar un cumulo de relaciones sociales que se invisibilizan detrás de planteos técnicos y de gestión.

Como dato no menor, gran parte de la ampliación de la red de agua potable es realizada en función de políticas definidas a nivel nacional, a partir de Planes como AGUA+TRABAJO a través del ENOHTA, y coordinadas y ejecutadas por OSSE, agregando al proceso, nuevas identidades que se expresan en necesidades de agua y trabajo. Por ello, planteamos un abordaje en estrecha relación con la historicidad de los procesos, las relaciones de poder y las confrontaciones tanto horizontales como verticales, en los barrios extraejidales de Mar del Plata, en el periodo 2001-2012. En esta primera parte de la investigación, es preciso explicar la realidad de los barrios elegidos y analizar las luchas por y con el agua.

En esta primer etapa es interesante rescatar, el análisis empírico de la implementación de políticas públicas como la provisión de agua potable en uno de los barrios en donde las generalizaciones y la descripción de “actores intervinientes” se complejiza y aparecen las personificaciones que intentan imponer con distintos grados de conciencia y efectividad una visión de la ciudad.

En los tres barrios elegidos para este proyecto encontramos formas diferentes de gestionar el servicio. En los barrios; Parque Independencia el agua es administrada por una cooperativa mientras que en el barrio Autódromo por la Sociedad de Fomento. En el caso del barrio la Herradura, el cual se analizara de forma preliminar, el agua es proveída por OSSE.

El primer acercamiento se realizó sobre el barrio La Herradura, en el cual se puede encontrar un dualismo aparente en donde no coincide el discurso “proveedor de la institución OSSE” con una realidad conflictiva de necesidades y diferenciación barrial.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Visión que se expresa en la prensa local y en los directivos de la empresa.

<sup>8</sup> El conflicto social expresa relaciones más complejas que no pueden ser abordadas desde posiciones que lo analicen a partir de dicotomías, ya que las necesidades reales de la población desbordan los planteos hegemónicos, la solución de las necesidades racionales no alcanza a transformar la realidad.

En primer instancia surgen varias cuestiones invisibilizadas en los discursos difundidos por la empresa y los medios locales. En cuanto a la implementación del plan AGUA + TRABAJO es interesante hacer un breve recorrido de los tiempos de ejecución de las obras de agua.

De acuerdo con la ordenanza municipal n° 18782 promulgada el 27/10/2008, se da inicio a un acuerdo entre la nación y el municipio para implementar el plan a través de subsidios, para la realización de la obra "Agua Corriente Barrio la Herradura". Conviene prestar atención a los procesos que se inician a partir de la letra del modelo de acuerdo entre el titular del subsidio (OSSE) y las Cooperativas. En primer lugar surge un interrogante a descifrar, que luchas sociales se esconden detrás de la implementación de una política para la necesidad de agua y trabajo. En función de un orden social que provoca conflictos estructurales, ¿qué grado de responsabilidad se asume desde el aparato del estado y como se transforma una realidad compleja y contradictoria con los intereses de los sectores hegemónicos?

Según el criterio expuesto por el reglamento del plan, se deslinda al ente executor, como también al ENOSHA de cualquier responsabilidad con los trabajadores, ya que la obra está supeditada al otorgamiento de las partidas, siendo que las primeras cuotas se otorgan en función de cubrir los gastos referidos al pago de (apartado 12.1) equipamiento 100%, capacitación 100%, cartel de obra 100% y materiales 25%, el resto del subsidio se otorga según certificación de obra mensual, en este sentido tanto la obra como el pago a los trabajadores está supeditada al otorgamiento del subsidio, es decir que la planificación no prevé un desembolso de presupuesto de la empresa a reponer por el ENOSHA. Trabajo y agua se transforman entonces en necesidades racionales, institucionalizadas y burocratizadas en pedidos obedientes, generando luchas teóricas (Marín, 1996) entre aquellos intereses conservadores y los que expresan sectores desobedientes. Estas luchas atraviesan un derrotero de que termina a fines del 2010, con las cuatro mallas que proveen de agua al barrio, con retrasos y conflictos entre vecinos ya que los tiempos de la obra fueron los del otorgamiento del subsidio y la provisión del agua se efectuó en función de las mallas habilitadas a diferentes tiempos usando tanques recargados por la empresa como paliativo para los que no tenían agua. A los efectos de este trabajo es necesario, por razones de espacio, referirse de forma acotada a los problemas operativos que tuvieron las cooperativas; el principal sería el retraso de los pagos que generó manifestaciones de vecinos como de movimientos sociales relacionados con las cooperativas, argumentando no solo la incapacidad de pago de salarios, sino además la falta de materiales y la mala comunicación con la empresa. En todo caso los movimientos sociales reclaman una relación de dependencia con la empresa que el estado nacional y ésta, niegan a la firma del contrato de locación. Un ejemplo en donde saber y realidad prácticamente se desconocen, donde el orden social se impone por norma sobre una realidad, que se expresa a través de una racionalidad diferente, cooperativa y trabajo son conceptos que expresan salidas a necesidades opuestas, para unos la posibilidad de un trabajo en blanco y para otros un proceso de tercerización que impide recargar los costos de la operatoria en la empresa. Este distanciamiento se vuelve a repetir a partir de la conexión domiciliaria del servicio, en donde la empresa por medio de la prensa local y su página de internet expone los requisitos que deben cumplir los vecinos para acceder al servicio, incluso pone en práctica una unidad móvil de atención al público en la zona. Otra vez comienzan los obstáculos cuando la mayor parte de los vecinos no pueden convertirse en "usuarios", por falta de escritura. El barrio

pertenece a un loteo realizado por excepción cuya situación de tenencia precaria es producto de un embargo a los propietarios del loteo. La mayor parte de los terrenos son ocupados, pudiendo identificar al barrio con un asentamiento. Cabe preguntarse qué identidades operan en las luchas que forzaron una situación de hecho o de derecho de excepción, que cumple aparentemente en primer lugar con asignar un derecho que es permitir las conexiones a la red de vecinos, que el saber normal reconoce como "ocupantes ilegales". Aunque la única ordenanza<sup>9</sup> encontrada en el digesto municipal especifica que no da derecho de propiedad sobre el terreno aplicando la racionalidad del mercado, a una realidad que por el momento se conforma con la racionalidad aplicada al suelo urbano, de un bien de uso. En cuanto al cobro del servicio, en las primeras entrevistas se encuentran situaciones que expresan más momentos de la lucha, puesto que muchos vecinos nunca pagaron por el servicio y tampoco se les exigió el pago, aunque nunca se los reconoció como clientes en la empresa frente a algún reclamo. A esta situación, en donde no se reconoce el derecho de cliente, se suman algunos casos que expresan haber sido empadronados y estar pagando el servicio, con la particularidad de que el titular en las boletas es el dueño anterior, es decir que podría, la empresa estar reconociéndole derecho al embargado.

En última instancia es interesante indagar acerca de la diferenciación que se genera entre vecinos que en un primer momento lucharon por los pozos de agua, y después por la red y su planificación (4 mallas), en donde los movimientos sociales asociados a las cooperativas y su relación con la empresa tendrán que abrir un camino de organización y transformación de una estructura social que configure otros momentos de la lucha. Entre otras facetas de este escenario, cabe preguntarse qué procesos de diferenciación se están gestando entre aquellos que pagan por el servicio y los que no son reconocidos por la empresa, otro momento de la lucha social en donde la lógica burguesa impone lo "legítimo", una expresión de la lucha económica en donde el interés del que habita la ciudad se funde en el interés burgués de imponer una diferenciación a partir de la propiedad privada.

Otro aspecto a descubrir es el relacionado con la injerencia de los organismos internacionales de crédito, situación que se hace evidente en discursos y eventos en los cuales el municipio y la empresa participan de forma directa. Los gestores municipales atienden a los gerentes de los bancos mostrando oportunidades de desarrollo y asimilando planes y objetivos del banco a la política local, podemos encontrar varias de estas interacciones en pos del suministro de agua con una fuerte connotación empresaria<sup>10</sup> como el caso del taller de "Eficiencia Energética y Agua no Facturada en empresas de agua en América Latina", organizado en conjunto entre el Banco Mundial y OSSE en junio de este año, como también el plan de acción del Programa de Ciudades Emergentes y Sostenibles entre el BID y el municipio a principios de año. Esto pone en evidencia discursos hegemónicos en los cuales los organismos internacionales de crédito encuentran la oportunidad, en parte, de armar la agenda política del estado local y las luchas políticas. De este análisis previo, debería surgir una realidad invisibilizada en tanto que la historicidad de los procesos develaría los cambios y las continuidades de las luchas por y con el agua, intentando responder algunos interrogantes surgidos a partir de obstáculos epistemológicos planteados en relación con la

<sup>9</sup> Ordenanza N° 19467

<sup>10</sup> Como "empresarialismo urbano", relación que busca integrar el capital público y el privado (Harvey, 2007). *"En primer lugar, el nuevo empresarialismo tiene, como elemento central, la idea de alianza \*sector público-sector privado\* en la que la promoción local tradicional se integra con el uso de los poderes gubernamentales locales para intentar atraer fuentes de financiación externas, nuevas inversiones directas,..."* (Harvey, 2007)

primer tendencia investigativa, en donde los saberes operativos (Núñez y Roze,2011) crean objetividades a partir de momentos y espacios diversos, sin alcanzar a indagar las fuentes de los discursos, los intereses e identidades de los que participan en la lucha política, además de las necesidades que casi siempre son las mismas pero en “contextos socioeconómicos diferentes”, limitando la creación del conocimiento, a saberes construidos como válidos. Los que pueden convertirse en políticas para una “buena gestión”, es decir, el conocimiento para administrar los recursos de manera racional atendiendo racionalmente una necesidad construida del mismo modo.

### **Bibliografía:**

- Harvey, David. **Espacios del capital. Hacia una geografía crítica.** Madrid. Ed. Akal. 2007.
- Jaramillo, Samuel. “Crise dos meios de consumo colectivo urbano e capitalismo periférico”, en **Revista de estudos regionais e urbanos.** Sao Paulo. Ed. El Colectivo. 1986. N° 18.
- Marín, Juan. **Conversaciones sobre el poder (una experiencia colectiva).** Buenos Aires. Ed. Instituto Gino Germani. 1996.
- Marques, Eduardo. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo de cidade de Sao Paulo.** San Paulo.Ed. ANNABLUME. 2003.
- Núñez, Ana. **Lo que el agua (no) se llevó. Política urbana: poder, violencia e identidades sociales.** Buenos Aires. Ed. El Colectivo. 2012.
- Núñez, Ana. **Miserias de la propiedad: apropiación del espacio, familia y clase social.** Mar del Plata. Ed. EUDEM. 2011.
- Núñez, Ana y otro. **Política y territorialidad en tres ciudades argentinas.** Buenos Aires Ed. El Colectivo. 2011.
- Núñez, Ana y Roze, Jorge. “Reflexiones sobre falacias conceptuales y acciones concomitantes en políticas urbanas y sociales en Argentina” en **THEOMAI.** 2011. N° 23.
- Pradilla Cobos, Emilio. **Los territorios del neoliberalismo en América Latina.** México. Ed. MAPORRUA. 2009.
- Taylor, Peter y otro. **Geografía Política. Economía Mundo, Estado-Nación y Localidad.** Madrid Ed. Trama. 2002