

6

POLÍTICAS SOCIALES DE PROVISIÓN DE AGUA POTABLE EN LA CIUDAD DE SANTA FE. EL RETIRO DEL ESTADO Y LAS DEUDAS DE LA GOBERNANZA

Tamara Otazo (*)

José Ignacio Vigil (**)

Universidad Nacional del Litoral

RESUMEN

El trabajo propone una descripción y análisis de las dificultades en la aplicación de programas sociales *básicos* en la ciudad de Santa Fe (la provisión agua potable y servicios cloacales) bajo el esquema de gobernanza. Se parte de indicar que ha existido una especie de giro conceptual tendiente a con- jugar gobernanza con políticas sociales intentando reemplazar el carácter meramente «receptivo» que imprimen las políticas sociales por iniciativas de carácter *socioproductivo* que permitan dar mayor participación/acción al destinatario final de la política o programa social, potenciando los recursos existentes y desarrollando instancias de mejoras de los ingresos de los beneficiarios. Sin embargo, como se muestra en el caso analizado, la situación puede generar una excesiva eximición de responsabilidad por parte del Estado en aspectos sociales básicos y sensibles, y por tanto, dichas políticas y esquemas conceptuales debe revisarse.

PALABRAS CLAVE:

gobernanza, Estado, Santa Fe, agua potable, políticas sociales.

ABSTRACT

This work describes and analyzes the weaknesses in the deployment of basic social programs in the city of Santa Fe (potable water supply and sewage system program) under the *governance* dynamics. It departs by recognizing that there has been a sort of *conceptual turn* tending to related governance dynamics with social policies to replace the usually «passive» character of the beneficiary of the programs by introducing *socio-productive initiatives* which tend to empower and provide of more active participation and involvement of the beneficiary into the deployment of the social policy/ program. However, the case analyzed shows an exaggerated recruitment of the state and of its responsibilities in such a sensitive issue (water supply) which demand those programs based on governance dynamics to be revised.

KEY WORDS:

governance, state, Santa Fe, potable water, social policies.

(*) E-mail: tamaraotazo@hotmail.com

(**) E-mail: jvigil@fce.unl.edu.ar

RECEPCIÓN: 01/05/15

ACEPTACIÓN FINAL: 20/08/15

1 INTRODUCCIÓN

El trabajo propone una intervención *crítica* en el marco del debate sobre la problemática de la «gobernanza» como un concepto emergente en el campo de las ciencias políticas fruto de los procesos de transformación del Estado en las últimas décadas, y como un mecanismo para interpretar procesos de ejecución y desarrollo de políticas públicas. Desde este esquema conceptual, se propone describir y analizar las características y —sobre todo— las debilidades de un programa de «bienestar» o «social» vinculado a la provisión de servicios de agua y cloacas en un barrio *marginal* de la ciudad de Santa Fe (Argentina), en el período 2007–2014.

El planteo se enmarca en una especie de giro experimentado desde 2003 en Argentina en las políticas sociales que ha tendido a incluir otras instituciones no encargadas tradicionalmente de la implementación de programas y a desarrollar iniciativas de carácter «socioproductivo locales» (en reemplazo de las políticas meramente «sociales»), que —aparentemente— permitirían potenciar los recursos y actores existentes y desarrollar instancias de mejora de los ingresos de los beneficiarios (Arroyo, 2007; Rebón & Roffler, 2006). Sostendremos sin embargo que dicho proceso de transformación del Estado

hacia las dinámicas de gobernanza local en la aplicación de políticas sociales, aun con todas las ventajas y beneficios que ha generado, puede en ocasiones, ser problemático en su aplicación.

En el caso analizado, el programa de provisión de agua implementado dentro de ese marco o esquema conceptual, tuvo una gran cantidad de dificultades y fracasó. La resultante del análisis empírico tiende a remarcar que los problemas de ejecución (y el fracaso) provienen de la mala organización de los actores locales (los sujetos beneficiarios) encargados en última instancia de la ejecución del programa. Por tanto, el planteo que aquí hacemos tiende a poner en cuestionamiento el modo en que se diseñan y articulan las dinámicas de gobernanza y las políticas sociales, pues aunque dichas políticas pregonan un Estado de bienestar, demandan sin embargo un mayor compromiso y capacidad de organización a una serie de actores o redes de actores que, paradójicamente son a los que más debería resguardarse (por su condición socioeconómica) en la provisión de un servicio tan esencial como básico como la provisión de agua potable y servicios cloacales.

Sin ánimo de generar desde un pequeño programa un replanteo teórico general, el análisis invita formular los siguientes interrogantes: ¿en qué medida las transformaciones ocurridas sobre el Estado para dar paso a las ideas de la gobernanza como un mecanismo más reflexivo e interactivo de diseño y aplicación de políticas resulta en un proceso más efectivo? ¿En qué medida la vinculación entre gobernanza y políticas sociales «socioproductivas» ha sido eficiente? ¿Hasta qué punto podría entenderse el programa de provisión de agua potable que implementa el Estado en forma subsidiaria (recuperando en principio un marco de acción *welfarista* de intervención social) como efectivamente de bienestar? Podría hablarse de una excesiva delegación de responsabilidad por parte del Estado?

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En la siguiente sección, segunda, se describe brevemente el emergente conceptual de la gobernanza y su vinculación a las políticas sociales en la Argentina reciente que construyeron el andarivel de las políticas socioproductivas. La sección tercera presenta y justifica el estudio de caso. La cuarta analiza su fracaso. Lo que parece visualizarse —e intentamos mostrar— es una especie de dilución de la responsabilidad del Estado (sobre todo en cuestiones básicas de bienestar). La quinta sección ensaya un replanteo de la situación y esboza una conclusión.

2 ESTADO, GOBERNANZA Y POLÍTICAS SOCIALES: TRANSFORMACIONES

CONCEPTUALES Y SITUACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN LA ARGENTINA RECIENTE

En los últimos años, en Argentina, convergieron dos cuerpos conceptuales que alimentaron un tipo de política social específica caracterizada por una tendencia a remarcar la necesidad de una mayor participación del destinatario final en la efectividad de la política o programa social. El primero de estos cuerpos conceptuales, en buena medida impulsado desde las ciencias políticas, tuvo como eje las transformaciones del Estado y fue señalando una crítica a la concepción verticalista *weberiana* del Estado, y su manifestación keynesiana asociada a la «autonomía» y la «soberanía externa» como sujeto con jerarquía sobre cualquier otra manifestación de intereses con intenciones de gobernar la sociedad. Dicha crítica vino a romper con la vieja tradición que sostenía que la localización de las demandas (y necesidades) estaban en la sociedad, y las capacidades (y respuestas) en el Estado, sosteniendo en cambio que se estaba en presencia de un camino que abría lugar a las denominadas instituciones de la «gobernanza» como una emergente respuesta más efectiva a los problemas de la formulación/elaboración y aplicación de las políticas públicas (Mayntz, 1998). Este giro estatal de *apertura institucional* fue habilitando la aparición de esquemas conceptuales como los *policy networks*, las formas de autorregulación horizontal, los sistemas de negociación (corporativos y de autorregulación social), o bien —en su definición por la negativa— «ni mercado ni jerarquía» (Powel, 1990), indicando con ello la existencia de una aparente «tercera vía» para intentar solucionar las ya tradicionales acusaciones de las fallas del mercado y del Estado, y focalizaban en el análisis de un conjunto relativamente estable de relaciones que no eran jerárquicamente organizadas, sino interdependientes, vinculando a una variedad de actores que tenían un interés en común con relación a un objetivo, y que intercambian recursos para conseguir sus metas, reconociendo que la interacción colectiva de esos actores es la mejor manera de lograrlo (Börzel, 1998).

La emergencia de la gobernanza aparecía como una posible superación de los problemas detectados tanto en la *planificación* o *dirección* jerárquica como en la *implementación* de la política, y se focalizó —como dijimos— en dar mayor consideración a los «destinatarios» de las políticas y programas, hasta el momento descuidados, aduciendo que la mayor o menor *receptividad* de la política por los sujetos involucrados influía en su efectividad. Permitía también, que sean los destinatarios quienes puedan participar en la generación y aplicación de la política pública desde que son quienes pueden tener un grado mayor de conocimiento de los problemas que los aquejan, y pueden por tanto

aportar soluciones viables, lo que remplazaba (o complementaba) la visión de una elite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada (Hajer & Wagenaar, 2003; Healey, 2006; Kenis & Schneider, 1991; Kooiman, 1993, 2004; Marks & Hooghe, 2004).

El segundo de los corpus conceptuales estuvo vinculado a describir el proceso de transformación de las formas y el fondo de la *política social*. Brevemente, las modificaciones ocurridas sobre el paradigma fordo-keynesiano tendientes a dejar atrás su preocupación por el bienestar universal del trabajador fueron marcando una caracterización de la política social, en términos generales, como de mayor preocupación *por* y *hacia* las demandas emergentes, coyunturales y cambiantes del mercado. En ese marco, cierta bibliografía sobre transformaciones estatales y políticas sociales en la etapa poskeynesiana ha tendido a describir procesos caracterizados —entre otros— por tres aspectos claves.

Primero, pareció existir una especie de subordinación de la política social a la política económica y una consideración del salario como un *costo de producción* más que como una *fuerza de demanda*. En su extremo, se indicaba una mayor preocupación por otorgar servicios que beneficien al empresariado que por las necesidades individuales de la fuerza de trabajo. Por su parte, la relevancia de la política social (pasiva) vinculada a la conformación de un seguro social *minimizador* de riesgos, la redistribución a través del sistema financiero fiscal, y al aseguramiento del consumo colectivo (a través de financiamiento público de ciertos bienes y servicios), fueron perdiendo fuerza y mutando, generándose incentivos (o amenazas) para que la fuerza de trabajo abandone el sistema de subsidios y ayudas sociales (Jessop, 2002; Peck, 2001).

Segundo, disminuyeron los programas de protección social mínima (cuando se mantuvieron se convirtieron en *condicionados*¹) y crecieron las políticas sociales activas encargadas de la intermediación entre el momento de exclusión y el de inserción formal en el mercado de trabajo, para lo que fueron esenciales los programas de reeducación y reentrenamiento de la mano de obra para la reubicación laboral cuasi obligatorios, todo ello en el marco de intentos por aumentar la flexibilidad de la fuerza de trabajo. A su vez, se dio un gran impulso (en algunos países) a la denominada economía social y el autoempleo (Laville, 2004).

Finalmente, y no menor, el desanclaje aparente de la política social de su carácter universalista y asociado a un esquema (nacional) de producción (Estado de bienestar) como mencionamos en el punto primero, facilitó la presencia de los organismos multilaterales de crédito en los diseños y en el armado de las políticas y programas sociales, asumiendo la «responsabilidad» de la creación del

corpus conceptual y del financiamiento de programas y su posterior monitoreo, así como la difusión de los resultados y las «buenas prácticas». En ese marco, algunos autores han destacado que las políticas sociales poswelfaristas tenían la característica de ser más dóciles, con estrategias programáticas más flexibles a las problemáticas y demandas laborales temporales del nivel local, muchas de las cuales se aplicaban como resultado de casos previos aparentemente exitosos cuyas buenas prácticas eran ahora replicadas a condiciones específicas del mercado laboral en contextos diferentes (Peck, 2011; Peck & Theodore, 2010).

Ahora bien, en el caso argentino parecen haber convergido estos corpus conceptuales. Durante los 90s, en la primera etapa de *ajuste estructural* se asistió a un pasaje de las políticas sociales universales a políticas orientadas exclusivamente a resolver situaciones de pobreza en forma focalizada y asistencialista a grupos vulnerables y sectores que venían siendo excluidos del mercado de trabajo a medida que la situación socioeconómica se complejizaba (Cardarelli & Rosemberg, 2005; Vinocur & Halperin, 2004). A su vez, se avanzó en el traslado de la eficacia y la responsabilidad de los resultados de la política y la prestación de los servicios a las instancias o niveles subnacionales (provincias y municipios) y a los propios actores institucionales no gubernamentales (Hintze, 2007).

Avanzados los 2000s, y casi en oposición al modelo anterior, se fue llevando a cabo un giro en el *significado* y *sentido* de las políticas sociales y en su forma de implementación (ver Danani, 2004; Di Virgilio, Boniolo, & Otero, 2012; Hopp, 2009a, 2009b, 2011; Merlinsky & Rofman, 2004; Rebón & Roffler, 2006; Rebón, Salse, & Roffler, 2004; Repetto, 2009). Por un lado, se indicó por ejemplo, que había un mayor interés —al menos discursivo aunque menos en su manifestación concreta— a enfatizar el fomento a las iniciativas de *desarrollo productivo* de carácter «local» cuya finalidad sea la inclusión social de aquellas personas, familias o grupos de personas desocupadas o subocupadas en situación de pobreza estructural o vulnerabilidad social, intentando promover la integración de las políticas sociales con las dinámicas económico-productivas existentes en las localidades y regiones. Como se ha indicado en los documentos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación:

el desafío de la política social es vincularse con el ámbito socioeconómico, con el objetivo de mejorar los ingresos de los sectores más vulnerables [...] encarar la articulación entre el desarrollo local y economía social significa potenciar los recursos y actores existentes, en función de la capacidad de inserción de la región en el funcionamiento económico productivo. (Arroyo, 2007:7-8)

Por otro, se hizo más explícito el modo de articular la implementación de la política social con sus actores destinatarios. Como indicaron algunos analistas, y en línea con las nuevas dinámicas de gobernanza, se tendía a generar un impulso a los mecanismos de coordinación entre el Estado con otras instituciones no gubernamentales, redefiniéndose las dinámicas de participación y control social, conformándose redes con organizaciones de la sociedad civil y fortaleciendo los espacios multiactorales e incluso (en ocasiones) potenciándose la generación de unidades productivas autogestionadas (ej., fábricas recuperadas, cooperativas de trabajo, etc.) que a partir de una concepción del trabajo diferente al *empleo mercantil*, puedan insertarse en los procesos de producción, comercialización y fortalecimiento de las cadenas de valor locales y regionales.

En ese marco, a partir del 2003 la política social en Argentina comienza con una nueva propuesta que intentaba focalizar en la recuperación de la *cultura del trabajo* en las poblaciones más vulnerables fortaleciendo a las organizaciones públicas y privadas, impulsando los procesos de desarrollo local. El objetivo era lograr un desarrollo social económicamente sustentable que permitiera generar empleo, mejorar la calidad de vida de las familias y revertir la vulnerabilidad social a través de la generación de autoempleo y la participación en los espacios comunitarios. A modo de ejemplo, puede citarse el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social «Manos a la Obra» (PNMO) implementado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, que, como indican sus gestores:

fue pensado para lograr un desarrollo social económicamente sustentable, con empleo y calidad de vida para la gente que participa en espacios comunitarios. Buscamos desde sus inicios llegar a las poblaciones más vulnerables y también fortalecer a las organizaciones públicas y privadas, impulsando espacios asociativos y redes para mejorar los procesos de desarrollo local. (Arroyo, 2007:192)

Algo similar hizo el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) con políticas activas que intentaban la creación de empleo genuino y la transformación de programas asistenciales en políticas de integración social y productiva de la población desocupada; o bien el Programa Ingreso Social con Trabajo «*Argentina Trabaja*», cuyo objetivo fue la inclusión social a través del trabajo y la promoción de la organización cooperativa. El fomento a los microemprendimientos era

concebido como una estrategia de generación de capital social, en la medida en que contribuirían a la inclusión de jóvenes en espacios de trabajo conjunto con otros actores sociales, aumentando la confianza social sobre los grupos juveniles y optimizando las capacidades del tejido social local. (Arroyo, 2007:38)

Independientemente de sus resultados, lo que se visualizaba era una focalización de la política social como instrumento de desarrollo local, de focalización en las personas en situación de vulnerabilidad social e informalidad intentando revertir la exclusión histórica de los receptores de políticas sociales y su carácter pasivo en el proceso para hacerlos partícipes del cambio y conductores del desarrollo a partir de impulsar sus propios procesos de asociatividad (participación de las personas en espacios comunitarios, solidarios, de cooperación, etc.), fomentando el capital social y generando «emprendimientos productivos» que transmitan la confianza en sus propias capacidades.

Ahora bien, hasta aquí describimos brevemente un doble proceso de *transformaciones*; por un lado, en el accionar estatal, orientándose hacia las dinámicas de gobernanza: y por otro, en las políticas sociales, en su marco conceptual y en su aplicación empírica en el contexto argentino vinculado a su orientación hacia la participación activa del destinatario/beneficiario y en el sentido de la política social vinculado a una preocupación por su articulación con las dinámicas económicas locales. Mencionamos a su vez brevemente el recorrido de la política social en Argentina en dos períodos, el de la descentralización, tercerización y la focalización y asistencialismo de la década de los 90s y, luego de la crisis del año 2001, hicimos referencias al giro del Estado en la reestructuración conceptual como estructural (horizontal y vertical) para llevar adelante estas «nuevas» políticas sociales de corte socioproductivistas articulándose con otras instituciones no encargadas tradicionalmente de llevar adelante las políticas sociales. El contexto de transformaciones estatales, el giro de la política social y la emergencia de las dinámicas de gobernanza en los programas sociales de la argentina reciente brevemente descriptos en el apartado anterior sirven de marco para problematizar el caso que queremos analizar: ¿En qué medida las dinámicas de gobernanza y las políticas sociales socioproductivas han sido efectivas o beneficiosas para el caso de la provisión de agua potable en Santa Fe?

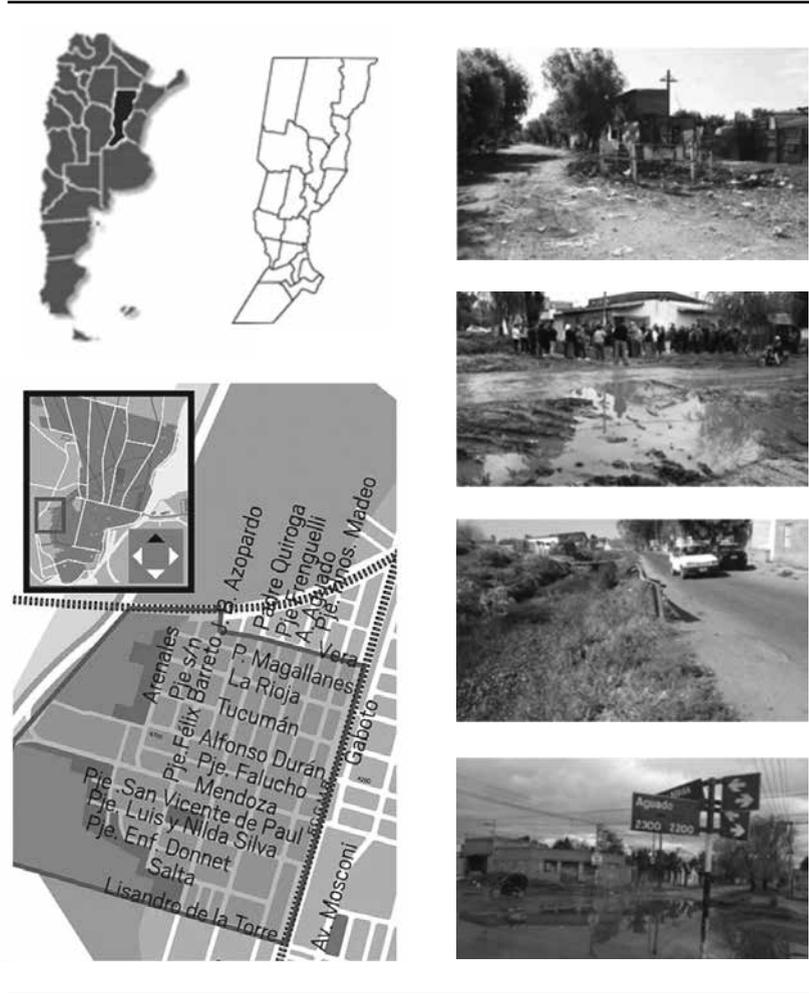
3 EL PROBLEMA DE LA PROVISIÓN DE AGUA POTABLE Y DESAGÜES CLOACALES EN EL BARRIO SANTA ROSA DE LIMA DE LA CIUDAD DE SANTA FE (SANTA FE)

Desde hace varios años, el Barrio Santa Rosa de Lima, un asentamiento de 88 hectáreas con más de 15.000 vecinos (cerca de 3500 familias) situado en el distrito Sur Oeste de la ciudad de Santa Fe, provincia de Santa Fe (Argentina) (ver figura 1) se fue constituyendo como uno de los barrios más desprovistos de servicios públicos de la ciudad, con necesidades que van desde alumbrado y mejorado de calles, desagües, cloacas y agua potable. A su vez, es uno de los barrios santafesinos que cuenta con el mayor número de planes transitorios de empleo.

En sus características físicas el barrio es común a los tipos de barrios periféricos y marginales de la ciudad: cuenta con zonas altamente densificadas por la ocupación espontánea de espacios que se convierten en precariamente «urbanizados» por gestión propia de los ocupantes de los lotes que hacen sus propios «trazados» de calles. La infraestructura habitacional general es mala (presencia de basurales a cielo abierto, terrenos bajos inundables por lluvia, etc.) y los servicios son escasos y altamente deficientes, con notoria escases de servicios mínimos (agua potable, luz, recolección de residuos; etc.). A su vez, la discontinuidad de los desagües pluviales (zanjas a cielo abierto y a distinto nivel, inexistencia de alcantarillas, etc.) dificulta el escurrimiento del agua de lluvia hacia los desagües que se almacena en forma estanca en las zanjas. Existe poca o nula red cloacal y los pozos negros, en la mayoría de los casos sin cámara séptica, son frecuentemente desbordados, agravando las dificultades generales de infraestructura y contribuyendo a la contaminación ambiental del lugar. Una gran parte de la población del barrio *no posee agua potable* a disponibilidad; solo una parte tiene provisión de agua potable por red pública, y en general es con una presión menor a la necesaria. Gran cantidad de familias cuentan solo con una canilla de agua en el exterior de la vivienda. A su vez, la falta de provisión de servicios básicos de saneamiento (ej. falta de agua limpia para el consumo e higiene personal) ha situado a su población en riesgo sanitario, reforzando las condiciones de inequidad y exclusión social, y derivando en una gran cantidad de enfermedades asociadas.

Figura 1.

Localización y vistas del barrio Santa Rosa de Lima (Santa Fe)



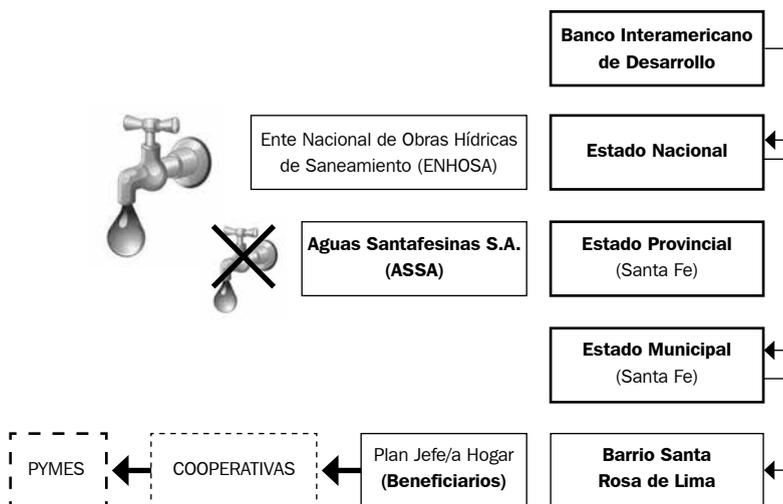
Fuente: elaboración propia.

Para la mayoría de los barrios de la ciudad, la provisión de agua potable es responsabilidad de Aguas Santafesinas S.A. (ASSA), una empresa Sociedad Anónima de capital estatal mayoritario encargada desde 2006 de la *captación, potabilización, transporte, distribución, y comercialización* de agua potable, así como de la disposición de desagües cloacales. Sin embargo, esta empresa no cubre aquellos lugares, como Santa Rosa de Lima, que —en principio— no son rentables para la prestación del servicio, o cuando no están dadas las condiciones infraestructurales para que dicho servicio pueda prestarse.

En situaciones así, el Estado (nacional)² prevé un mecanismo alternativo *subsidiario* a través del Programa «Agua + Trabajo», que brinda *financiamiento para la realización de las obras* de infraestructura necesarias para la provisión del servicio. En su dinámica, el programa establece una serie de articulaciones de actores a diferentes niveles y con un fuerte esquema de empoderamiento (traslado de competencias) hacia los actores locales (ver Figura 2). Por ejemplo, establece que los beneficiarios del programa, si pretenden ser beneficiados, deben conformar Cooperativas de Trabajadores que serán las responsables de la construcción de las obras de infraestructura. Cada cooperativa deberá estar integrada por dieciséis (16) ciudadanos *desocupados o beneficiarios de planes sociales*, ocho de las cuales (como mínimo) deben ser beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar o del denominado Programa de Empleo Comunitario (PEC).³ Las cooperativas realizan un contrato de locación de obra con el municipio. Además el Estado Municipal actúa como coejecutor de las obras organizando esas cooperativas y certificando las obras. Por su parte, ASSA se encarga de determinar las especificaciones técnicas, la adquisición, acopio y certificación de materiales, la identificación del área de expansión de los servicios, la elaboración del proyecto técnico, y la recepción de las obras finalizadas, que formarán parte del sistema de provisión del servicio (incluyendo la facturación a los beneficiarios cuando se provea el servicio). Nótese que según reglamento, las cooperativas deben procurar construir las obras asumiendo la total y exclusiva responsabilidad, deslindando a ENOH-SA. En definitiva, la eficacia del proyecto depende en última instancia de la capacidad de gestión que tenga cada cooperativa. Pueden, si lo requirieran, ser asistidas en los aspectos administrativos, de gestión y representación por Organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones de segundo grado a las cuales estuviesen adheridas.

Figura 2.

Actores y dinámica del programa «Agua + Trabajo»



Fuente: elaboración propia

El programa representaba un típico caso de articulación multiniveles de la gobernanza, reconocido por los propios actores. En referencia al programa «Agua + Trabajo», el intendente de la ciudad de Santa Fe indicaba:

Todos sabemos lo difícil que es a veces articular proyectos, políticas y planes entre Nación, Provincia, Municipalidad y empresas. Este caso es especial por el impacto que va a tener para un barrio de nuestra ciudad [...] Debemos celebrar que se sigan dando estos pasos que hasta el momento viene conforme con la aceptación del programa que se maneja a nivel nacional.⁴

4 EL PROGRAMA Y LAS DEBILIDADES DE LA GOBERNANZA

El programa «Agua + Trabajo» comenzó a ejecutarse en el año 2009 cuando se consiguió el financiamiento por parte de la Nación para la extensión de la red desagües cloacales y acceso al agua potable de tres vecinales del barrio Santa Rosa de Lima (Santa Fe): la vecinal Estrada, la vecinal Santa Rosa de

Lima y la vecinal 12 de Octubre. En sintonía con las características que mencionamos acerca de las nuevas políticas sociales en Argentina, el programa tenía como objetivo no solo extender las redes de servicio de agua potable, sino además reinsertar laboralmente a un buen número de desocupados que eran receptores de planes sociales. En el barrio mencionado, la obra era de fundamental importancia pues ofrecía la posibilidad de que más de 2 mil familias (según información de los implementadores del programa) accedan a un servicio básico y elemental. A su vez, la obra no constituía una intervención puntual y aislada para la provisión de agua solamente, sino que formaba parte de un plan de mejoramiento integral del barrio (Programa de Mejoramiento de Barrios—PROMEBA II⁵) que incluía además del acceso al agua potable, otros proyectos como la ampliación y mejoramiento del sistema de desagües pluviales, la ejecución de obras de cordón cuneta, la regularización dominial de más de 2000 familias, la ampliación de la red de alumbrado público y mejorado de calles, la construcción de un centro socio cultural, cruces peatonales—vehiculares en las calles, la puesta en valor de plazas, etcétera.

En su inicio, los beneficiarios intervinientes parecían asentir con el proceso pactado. Un grupo de actores beneficiarios del programa armó la cooperativa «Santa Rosa Avanza», e indicaban:

el trabajo que estamos haciendo es un tendido de una red de agua porque hay zonas que tienen agua y otras que por primera vez van a tener agua, así que es un logro más para el barrio [...] La mayoría de los muchachos somos del barrio, somos 10 muchachos y dos chicas que estamos en el proyecto, que es muy bueno porque nos da estabilidad laboral. Nosotros laburamos por cuenta nuestra, no tenemos patrón así que los muchachos *arriman pala*. Estamos todos contentos [...] Trabajar para el barrio es algo bueno y nos da fuerza para seguir, porque los mismos vecinos nos agradecen. La gente está atrás de nosotros, ayudando, dando una mano; así que estamos súper contentos.⁶

Sin embargo, a poco de andar, el programa comenzó a mostrar algunas debilidades. Uno de los frentes problemáticos estaba en la organización interna misma de la cooperativa que —según informantes claves del municipio— era vista como «problemática» y con «falta de experiencia organizativa». Por tanto —indicaba el informante— se tuvo que capacitar a la gente de la cooperativa para trabajar en el programa «porque no tenían ni idea de agua potable, trabajar con ellos, consolidarlos como cooperativa», lo que comenzó a demorar la ejecución.

A su vez, en otro de los frentes problemáticos de la dinámica inicial del programa, el municipio comenzó a ser cuestionado por la compra de los materiales que realizaba: el prestador futuro del servicio (ASSA) no aprobaba los materiales que adquiriría el municipio, lo que generó una suspensión en el pago de los fondos del programa. Según los informantes:

el corte del subsidio se hizo porque el Estado municipal no hacía las compras correspondientes de materiales de acuerdo con la exigencia que determinaba el futuro prestador del servicio (ASSA). Es decir, el prestador del servicio no habilitaría la obra con los materiales que se estaban comprando, como había ocurrido ya en otras situaciones (ej. en el conurbano bonaerense) en donde se habían hecho las obras pero finalmente no se aprobaron por el ente correspondiente prestador del servicio (ASSA). (Entrevista a Informante clave del barrio Santa Rosa de Lima)

Ante esa situación, notificado por ASSA, el Estado nacional dejó de realizar el aporte financiero del programa al municipio y por tanto este último dejó de pagar el trabajo que realizaba la cooperativa en terreno. Al no recibir el aporte económico, la cooperativa cuestionaba al municipio, quien se defendía alegando que no recibía el pago por diferencias «políticas partidarias» con el Estado Nacional. A su vez, como los pagos desde el municipio a la cooperativa dependían del grado de avance de la obra, al no avanzar la obra, no había pagos a la cooperativa, y con ello, crecientes amenazas de huelga por parte de los trabajadores de la cooperativa, que se sumaban a los continuos planteos de «desconfianza» hacia el municipio (sospechas de corrupción, desvío de fondos, etc.). En ese contexto los actores del municipio indicaban:

cuando ENOHSA empezó a demorarse en los pagos nosotros les decíamos a la cooperativa: «no te preocupes, este mes no cobras pero el mes siguiente cobras retroactivo». Pero son lógicas que son difíciles de manejar cuando hay tantas necesidades. Esto por supuesto que generaba tensiones al punto de generar psicosis como *si alguien se está quedando con la plata*; y la verdad no se desembolsaba el dinero, y cuando se hacía pasaba todo para la cooperativa. Entonces a veces por más que uno explique que los fondos venía de nación; al que conocen las caras son a los que estamos en el barrio todos los días. O sea que por más que le digas a la cooperativa que es una decisión de la presidenta [...] Ellos no ven a la presidenta. Entonces lo que pareciera que quedamos en falta somos nosotros, el municipio. (Entrevista a informante clave del municipio)

Se generó entonces una gran tensión entre las organizaciones involucradas. Por un lado, entre la municipalidad y la cooperativa, por la intermitencia de los pagos, donde el municipio se defendían de las acusaciones de la cooperativa indicando:

De los meses que cobraron no todos cobraron igual y es lógico porque el rendimiento de cada uno de los meses no era igual. Entonces por ahí desde la cooperativa se hacían planteos como si quisieran hacer un paro. Y nosotros le decíamos... «Muchachos ¿A quién le quieren hacer un paro? ¿A la municipalidad? Si ustedes [cooperativa] no trabajan no cobran». (Entrevista a informante clave del municipio)

Por otro, entre el municipio y el Estado nacional, donde la situación a su vez se mezclaba con cuestiones de diferencia en sus orientaciones de política partidaria. El municipio intentaban desligar su responsabilidad hacia el Estado nacional, indicando que no recibía los pagos para continuar con el programa porque «había diferencias político-partidarias entre el gobierno del Estado municipal (del Frente Progresista Cívico y Social de Santa Fe, de orientación radical) y el gobierno del Estado nacional (del Frente para la Victoria, de orientación peronista)».

En ese marco, como primera respuesta, el Estado nacional dejó de aportar el subsidio al municipio y lo entregó directamente a ASSA, quien desde entonces se hacía cargo del pago a la cooperativa. Sin embargo, los trabajadores de la cooperativa —en tensión con el municipio— habían dispersado su atención buscando alternativas de trabajo momentáneo («changas») para complementar la falta de pago por parte del municipio, retrasando consecuentemente los avances del programa. Desde la cooperativa indicaban:

Aquel que no estaba muy comprometido... por ahí agarraba una changa en otro lugar y se empieza a ir. Cuando te querés acordar, de los 16 de la cooperativa, te quedan 5. (Entrevista a informante clave de la cooperativa)

Al poco tiempo, se paralizaron completamente las obras, y las responsabilidades fueron en contra de la cooperativa, visualizada como *problemática*, pues no fue capaz de autoorganizarse para proveer(se) de la infraestructura necesaria para habilitar el servicio de desagües y agua potable que el programa exigía. Otras cooperativas similares de la ciudad de Santa Fe sí funcionaron; por ejemplo, en los barrios Las Lomas, Esmeralda, Nueva Santa Fe, Loyola Sur, Barranquita Sur, Santa Rita y Liceo Norte, las cooperativas pudieron arti-

cularse con los demás actores (nación, provincia, ASSA, municipio, cooperativa). Lo que aumentaba comparativamente el traslado de la responsabilidad hacia los ejecutores del programa en el barrio Santa Rosa de Lima. Nótese sin embargo, que en los fundamentos del programa «Agua + Trabajo», era de esperarse que luego de terminada la obra de infraestructura en el barrio, las cooperativas puedan funcionar como MiPyMEs en otros emprendimientos. Ese era justamente el sentido de la *política social socioproductiva*. Aunque, como dato, de siete cooperativas creadas solo tres siguieron momentáneamente funcionando como MiPyMEs.

Para el año 2013, las obras seguían frenadas, y las familias que iban a ser beneficiadas seguían sin agua y desagües cloacales. Desde el municipio indicaban que proyectos de ese tipo eran financieramente muy complicados para que los pueda llevar adelante un municipio. En los meses posteriores, hubo intentos de dinamizar nuevos programas para avanzar en la concreción de la infraestructura necesaria para habilitar el servicio de agua potable y desagües. Por ejemplo, en 2013, el Estado nacional inicio el programa denominado «Más cerca»⁷ que comprende financiamiento municipios y comunas para un plan de obras de cordón cuneta, alumbrado público y ampliación de red de agua potable y cloacas, desarrollado en el mismo sentido que el programa *Agua + Trabajo* y con las mismas dinámicas de articulación multinivel entre el Estado Nacional y Provincial y ejecutándose en forma descentralizada a través de los municipios priorizando el uso de mano de obra intensiva local. Sin embargo, desde el municipio se indicaba:

En este programa Nación le da subsidio a los municipios, pero a «determinados» municipios. Hay que tener en cuenta que hoy en día Santa Fe se encuentra en un terreno muy complicado en cuanto a política con Nación. Es como que hubieran recortado el mapa de la provincia y lo hubieran sacado. El programa jamás llegó a Santa Fe. (Entrevista a informante clave del municipio)

Meses después, a fines de 2013, el municipio solicitó al Estado nacional la firma de un nuevo Programa de Mejoramiento de Barrios PROMEBA III⁸ para continuar las obras en Santa Rosa de Lima.⁹ Para 2015 el proyecto estaba aun en licitación.¹⁰ A su vez, el municipio gestionó un nuevo plan, denominado ABRE, consistente en una estrategia coordinada entre los distintos Ministerios del Estado provincial que conforman el Gabinete Social y la municipalidad de Santa Fe, y que planteaba dos ejes de trabajo centrales: la mejora del hábitat y la calidad de vida en los barrios, y el fortalecimiento de las redes sociales e

institucionales barriales para promover la convivencia.¹¹ El plan ABRE —según informaba el municipio— incluía las mejoras en la ampliación y regularización de las redes de distribución del servicio de agua potable en el barrio de Santa Rosa de Lima de la ciudad de Santa Fe. Lo que comenzaba a ocurrir desde entonces era una superposición y cooptación de programas entre nación, provincia y municipio. Pero eso es tema para otro artículo.

5 CONCLUSIONES Y ¿REPLANTEOS?

Iniciamos este trabajo proponiendo una intervención crítica en el debate sobre la gobernanza y las políticas sociales, con la intención de mostrar algunas debilidades que tenían las dinámicas de gobernanza que emergieran fruto de las transformaciones en el accionar estatal y en el marco conceptual de las políticas sociales, incluyendo su adaptación en Argentina con posterioridad al 2001. Propusimos un estudio de caso breve en la ciudad de Santa Fe, provincia de Santa Fe (Argentina), en un barrio marginal del cordón Oeste que tenía debilidades infraestructurales notorias que lo hacían pasible a su vez de la carencia de un servicio básico y elemental: agua potable y servicios cloacales. En ese marco, mostramos que existía un programa que intentaba articular una gran variedad de actores de múltiples niveles institucionales que adoptaba las nuevas formas de gobernanza como método para dar respuesta a esa debilidad del barrio, y nos preguntábamos si sería efectiva. Analizado el caso, nos surgen dos reflexiones.

En primer lugar, en el marco de las políticas sociales y las dinámicas de gobernanza, si aceptamos la idea de la posibilidad de existencia de un Estado cuya nota saliente pueda ser la de «posibilitador» de procesos económicos y sociales (*enabling state*) (Gilbert, 2005) que, más allá de su habilidad reguladora o extractiva, intenta la obtención de resultados y la producción de bienes y servicios públicos no solo con sus propias actividades sino también a través de la articulación con el sector privado (gobernanza), lo que ha fallado aquí ha sido su habilidad para coordinar actividades entre los niveles estatales, complejizado por la incorporación de diferencias políticas partidarias entre los niveles de gobierno. Este es un punto (o dos) que la gobernanza ha discutido poco en las políticas sociales (la gobernanza de múltiples niveles y la injerencia político-partidaria en las coordinaciones), siempre suponiendo la búsqueda y encuentro de puntos de consenso no solo entre actores estatales y no estatales, sino entre actores estatales entre sí. Ahora bien, a la luz del

caso analizado, ¿será posible entender el proceso como un planteo que invita simplemente a revisar la ingeniería institucional de los programas basados en estrategias o dinámicas de gobernanza? ¿Es solo un problema de mejora en la implementación del programa? Nos inclinamos más por sugerir que lo que está en juego es la efectividad del Estado en la provisión de servicios y su excesiva retirada como proveedor de bienestar —sobre todo por ser un tema tan básico y sensible como la falta de agua—, no solo Nacional, sino también regional y local. Lo que surge, luego de haber visto múltiples niveles en superposición de programas (Agua + trabajo, PROMEBA II, PROMEBA III, Abre, Más Cerca, etc.), es que el avance hacia un Estado de bienestar poli céntrico, como intentan los programas y como reclama la literatura reciente, es aun una tarea pendiente, que reclama atención urgente.

En segundo lugar, existe una especie de derivación o «traslado de responsabilidad» en relación con los resultados de una política pública desde el actor estatal hacia el actor privado y receptor del programa. La situación analizada mostraba el problema concreto de la falta de agua potable y servicios cloacales de un barrio marginal, que se intentó atender con un aparente giro estatista de bienestar desde la instancia central. Sin embargo, ese aparente giro estatista, empapado de dinámicas de gobernanza y política sociales «modernas», terminó siendo más bien un traslado de responsabilidad hacia el actor *beneficiario* de la política, o lo que algunos autores señalan como una transferencia de tareas y responsabilidades (con fondos públicos) hacia cuerpos no-electivos (en este caso, las cooperativas de trabajo formadas con beneficiarios de planes sociales). Mejorar esta debilidad es otra tarea pendiente de las numerosas veces alabada novedad metodológica y conceptual de las políticas socioproductivas.

NOTAS

¹ Característica que tiene por objetivo transferir dinero en efectivo a hogares pobres con la condición de que esos hogares realicen inversiones en capital humano. Por ejemplo, las condiciones relativas a salud y nutrición por lo general implican controles periódicos, seguimiento del crecimiento y vacunaciones para niños, atención perinatal e incluso asistencia charlas que ofrecen información sobre salud.

² A través del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENHOSA), dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Secretaría de Obras Públicas de la Nación.

³ Las cooperativas deben inscribirse en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Los beneficiarios no dejan de cobrar el subsidio, sino que se les resta el importe de la paga correspondiente a la formación del costo de obra, pero ingresan en la economía formal; las cooperativas hacen sus aportes, pagan sus impuestos y extienden la factura correspondiente a los trabajos que ejecuten.

⁴ <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2009/04/05/metropolitanas/AREA-01.html> (chequeado en junio de 2015).

⁵ El Programa de Mejoramiento de Barrios PROMEBA II se sustenta con fondos no reintegrables provenientes del gobierno nacional a través de un préstamo otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID 1842/OC-AR).

⁶ Comentario de integrantes de la Cooperativa «Santa Rosa Avanza» sobre los comienzos del emprendimiento relevado en entrevistas y relevado también en un diario local <https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/211033/> (se optó por colocar la cita del periódico por ser más completa) (chequeado en junio de 2015).

⁷ El nombre completo es «Más Cerca: Más Municipio, Mejor País, Más Patria», aunque suele utilizarse la versión acotada del nombre.

⁸ Préstamo BID 2662/OC-AR.

⁹ <http://www.unosantafe.com.ar/santafe/Solicitan-a-la-Nacion-la-firma-del-Promeba-III-para-continuar-obras-en-Santa-Rosa-de-Lima-20131003-0026.html> (chequeado en junio de 2015).

¹⁰ http://www.promeba.gob.ar/fichin.php?id_proyecto=978 (chequeado en junio de 2015).

¹¹ <https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/209257> (chequeado en junio de 2015).

BIBLIOGRAFÍA

Arroyo, D. (2007). *La construcción pública del Desarrollo Local. La experiencia del Plan Nacional Manos a la Obra 2006.* In Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (Ed.). Buenos Aires.

Börzel, T.A. (1998). Organizing Babylon. On the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, 76, 253–273.

Cardarelli, G. & Rosemberg, M. (2005). *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales.* Buenos Aires: Paidós.

Danani, C. (ed.) (2004). *Política social y economía social: debates fundamentales.* Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento / Altamira.

Di Virgilio, M.M., Boniolo, P. & Otero, M.P. (eds.) (2012). *Transformaciones en las políticas de lucha contra la pobreza: diseños del norte y alternativas del sur*. Buenos Aires: CLACSO.

Hajer, M. A., & Wagenaar, H. (eds.) (2003). *Deliberative Policy Analysis Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.

Healey, P. (2006). Transforming Governance: Challenges of Institutional Adaptation and a New Politics of Space. *European Planning Studies*, 14(3), 299–320.

Hintze, S. (2007). *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo: conjeturas sobre lo posible*: Espacio Editorial.

Hopp, M.V. (2009a). La construcción de nuevos sentidos del trabajo en las políticas de promoción de desarrollo socio-productivo en la Argentina post-convertibilidad. *Revista Margen de Trabajo Social*, 55, Disponible en <http://www.margen.org/suscri/margen55/hopp.pdf>.

——— (2009b). Políticas Sociales de promoción de auto-empleo; ¿una vía de construcción de la economía social? *Revista Savia, Universidad de Sonora*, 7, 36–43.

——— (2011). Relación Estado-sociedad civil en las políticas de desarrollo socio-productivo en Argentina contemporánea, *Katál*, 14(1), 13–22.

Jessop, B. (2002). *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press.

Kenis, P. & Schneider, V. (1991). Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox, pp. 25–59 in B. Marin & R. Mayntz (eds), *Policy Network: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt: Campus Verlag.

Kooiman, J. (1993). *Modern Governance. New Government, Society Interactions*. London: Sage.

——— (2004). Gobernar en gobernanza. *Instituciones y Desarrollo*, 16, 171–194.

Laville, J.L. (2004). *Economía social y solidaria. Una visión europea*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Marks, G. & Hooghe, L. (2004). Contrasting Visions of Multi-Level Governance, pp. 15–30 in I. Bache & M. Flinders (eds), *Multi-Level Governance: Interdisciplinary Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.

Mayntz, R. (1998). New challenges to governance theory. *Jean Monet Chair Papers RSC N° 98/50*.

Merlinsky, G. & Rofman, A.B. (2004). Los programas de promoción de la economía social: ¿Una nueva agenda para las políticas sociales?, pp. 161–190 in F.H. Forni (ed.), *Caminos solidarios de la economía argentina. Redes innovadoras para la integración*. Buenos Aires: CICCUS.

Peck, J. (2001). *The Workfare States*. New York: The Guilford Press.

——— (2011). Global Policy Models, Globalizing Poverty Management: International Convergence or Fast-Policy Integration? *Geography Compass*, 5(4), 165–181.

Peck, J. & Theodore, N. (2010). Recombinant workfare, across the Americas: Transnationalizing «fast» social policy, *Geoforum*, 41(2), 195–208.

Powel, W.W. (1990). Neither market nor hierarchy: Network forms of organization Vol. 12, *Research of Organizational Behavior*, 12, 295–336.

Rebón, M. & Roffler, E. (2006). Políticas socioproductivas e inclusión social: ¿Hacia un nuevo modelo de políticas sociales? La experiencia del Plan Nacional Manos a la Obra, *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Guatemala.

Rebón, M., Salse, G. & Roffler, E. (2004). Nueva gestión para una nueva política social, *II Congreso Nacional de Políticas Sociales*. Mendoza.

Repetto, F. (2009). La implementación de las políticas sociales: Una mirada a su dimensión política, *Medio Ambiente y Urbanización*, 70(1), 15–27.

Vinocur, P. & Halperin, L. (2004). Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe / CEPAL.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Otazo, T. y Vigil, J.I. (2015). «Políticas sociales de provisión de agua potable en la ciudad de Santa Fe. El retiro del Estado y las deudas de la gobernanza», *DAAPGE*, año 15, N° 25, 2015, pp. 131–151. Santa Fe, Argentina: UNL.
