

El desafío de la accesibilidad a los servicios de agua potable y saneamiento en los barrios populares de Buenos Aires

B. Eng. Pablo Bereciartua, Emilio J. Lentini, Mgr. Federica Brenner, Mgr. Augusto Mercadier, & Ph.D. Melina Tobias
21 March 2018

Autores: Ing. Pablo Bereciartua¹, Lic. Emilio J. Lentini², Mg. Federica Brenner³, Mg. Augusto Mercadier⁴ y Dra. Melina Tobías⁵



Villas y Asentamientos en Buenos Aires

Fuente: Diario La nueva 6

Resumen

En la Argentina, según los datos obtenidos por el Relevamiento Nacional de Barrios Populares (Decreto N° 358/2017), existen más de 4.000 barrios populares - comúnmente denominados villas, asentamientos o urbanizaciones informales- que presentan diferentes grados de precariedad y hacinamiento y que, en la mayoría de los casos, exhiben un alto déficit en el acceso formal a los servicios básicos y una situación dominial irregular en la tenencia del suelo. Esta situación afecta la calidad de vida de las personas, dando lugar a la generación de situaciones de pobreza, marginación y fragmentación social.

Del total de barrios populares relevados a nivel nacional, alrededor de 1.000 se encuentran en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires y el Conurbano Bonaerense, en su mayor parte dentro del área de prestación y expansión de la empresa estatal Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA), lo que supone importantes desafíos para la empresa.

En este escenario, el Gobierno Nacional se ha propuesto llevar adelante distintas medidas tendientes a identificar la población vulnerable y lograr avanzar con las obras básicas requeridas para garantizar el acceso a agua potable y saneamiento en este tipo de territorios, exigiendo para ello a la empresa AySA que revise sus criterios de incorporación de población a la red de

servicios.

En este marco, el trabajo indaga en los principales desafíos que supone llevar y prestar el servicio en los barrios populares (debido principalmente a las propias características de la infraestructura urbana), para luego dar cuenta de las principales acciones de innovación y cambios que podría implementar la empresa para cumplir con la política prioritaria del gobierno centrada en la reducción de la pobreza y la universalización del servicio de agua y saneamiento en los ámbitos urbanos.

Palabras claves: barrios populares; agua y saneamiento; integración urbana; Argentina

Introducción

Según los últimos datos provistos por el Programa de Agua y Saneamiento (WSP por sus siglas en inglés) del Banco Mundial, en América Latina y el Caribe existen actualmente 36 millones de personas sin acceso a fuentes de agua mejoradas⁷ y 110 millones que carecen de instalaciones de saneamiento seguro⁸ (WSP, 2017). Alcanzar el acceso universal a agua potable y saneamiento conforma uno de los desafíos más importantes que afronta la región de América Latina y el mundo para garantizar a sus habitantes un elemento vital y central para la reproducción de la vida, como es el agua.

La expansión de los servicios de agua y desagües

cloacales no sólo impacta de manera positiva en la salud de los ciudadanos, al impedir que se contraigan enfermedades hídricas producto de la ausencia de una fuente segura de agua para consumo humano e higiene, sino también en la economía de los hogares, al disminuir los gastos que supone la provisión de estos servicios de manera alternativa (ya sea a través de la instalación de pozos y bombeos de agua, la contratación de camiones cisternas, la compra de agua embotellada, el tiempo de acarreo desde canillas públicas, la instalación de cámaras o pozos sépticos y la contratación de camiones atmosféricos, entre otros). A su vez, la ausencia de infraestructura sanitaria afecta principalmente a los sectores en condiciones de vulnerabilidad y de menores recursos, profundizando así la desigualdad social existente. En este sentido, el interés por incrementar la cobertura de dichos servicios supone también en el mediano y largo plazo la posibilidad de disminuir la inequidad existente en el conjunto social.

Durante las últimas décadas han existido a nivel mundial, diversas iniciativas tendientes a instalar el agua y el saneamiento como tema central en la agenda internacional, permitiendo así lograr el reconocimiento y compromiso por parte de los países en incrementar la cobertura de los servicios y apostar a la inversión en obras vinculadas al sector. En esa línea, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha reconocido formalmente en el año 2002 el derecho humano al agua,

entendido como *"el derecho de todos a contar con agua suficiente, a precio asequible, físicamente accesible, segura y de calidad aceptable para usos personales y domésticos"* (CDESC, 2002). Años más tarde, esta noción tomó más fuerza aún a través de la declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas, donde el derecho al agua potable y al saneamiento fue definido como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos.

En sintonía con este reconocimiento, a principio del siglo XXI la ONU estableció los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio -actualmente redefinidos como los Objetivos de Desarrollo Sostenible- que, entre otras cosas, se proponen reducir la población sin acceso al agua potable y a los servicios básicos de saneamiento, con el objetivo de disminuir los niveles de pobreza en el mundo. La Argentina asumió su compromiso respecto a estas metas estableciendo criterios propios más exigentes que los estándares internacionales para su cumplimiento (Lentini y Brenner, 2012).

Asimismo, a partir del 2016 el país reconoció al agua como un pilar central de la política destinada a erradicar la pobreza mediante el uso y aprovechamiento del recurso. Para ello el Gobierno, a través de la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación, formuló el Plan Nacional del Agua tendiente a abordar cuatro ejes centrales de la política hídrica: agua y saneamiento, adaptación a los extremos climáticos (inundaciones, sequías, etc.), agua

para la producción y, por último, generación de energía a partir de la biomasa. En lo que refiere al primero de estos ejes, el Gobierno estableció también un Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento que tiene por objetivo, para el año 2023, alcanzar la universalización del servicio de agua potable y el 75% de cobertura en desagües cloacales en las áreas urbanas del país⁹.

Actualmente en el país existe un déficit significativo en las coberturas de estos servicios: se estimaba que hacia fines del 2015 alrededor de 39,8 millones personas residían en áreas urbanas, de las cuales el 87% tenía acceso a agua por red pública y sólo el 58% a desagües cloacales (SSRH, 2016). En la mayoría de los casos, la ausencia de cobertura del servicio se acentúa en las zonas periféricas y barrios populares donde habitan los sectores sociales más vulnerables, dando cuenta de una desigualdad socio-espacial en la distribución del servicio que afecta principalmente a los sectores de menores ingresos (Merlinsky et al., 2012). Esta situación se agrava por la invisibilidad que afrontan estos sectores sociales, que en muchos casos no son registrados siquiera por las estadísticas nacionales, lo que dificulta la elaboración de políticas específicas adaptadas para las realidades de dichas familias.

Ante este escenario, el presente artículo indaga las medidas que lleva adelante el Gobierno Nacional para identificar la población que reside en los barrios populares del país, para luego enfocarse en los mecanismos

innovadores desarrollados por la empresa Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA) -la principal proveedora del servicio de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires¹⁰, que constituye el área más densamente poblada del país- para expandir el servicio en aquellos barrios, en sintonía con la meta de lograr la universalización del agua y saneamiento en áreas urbanas.

El alcance del trabajo es de tipo exploratorio, y la metodología adoptada se centra en un enfoque cualitativo basado en la revisión y el análisis de fuentes secundarias y normativas, principalmente información proveniente del Relevamiento Nacional de Barrios Populares, del Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP), de la Agencia de Planificación (APLa) y de la Dirección de Desarrollo de la Comunidad de la propia empresa prestadora (AySA).

Experiencias de expansión alternativas del servicio en zonas vulnerables en América Latina

El crecimiento demográfico que han evidenciado en el último tiempo los centros urbanos y peri urbanos en América Latina y el Caribe -así como también en otras regiones del Sur Global- ha traído aparejado el incremento de la ciudad informal, carente de los servicios urbanos básicos, entre los que se destacan el agua potable y el saneamiento básico. Esto supone importantes desafíos

para el modelo tradicional de redes de infraestructura que caracteriza a gran parte de estas ciudades.

Frente a esta situación, autores como Allen, Hofmann, Mukherjee y Walnycki (2017) sostienen que es necesario renunciar a la idea de que en el futuro, la provisión de agua potable y saneamiento en estas regiones será dado únicamente a través del modelo de grandes redes, tal como se caracterizó la expansión del servicio durante gran parte del siglo XX; sino que la imagen más bien corresponderá a lo que denominan como "archipiélagos de infraestructura" (Bakker, 2003), donde interactúan modelos de planificación a gran escala con prácticas cotidianas locales de abastecimiento, adaptadas a las realidades de los asentamientos.

En este sentido, el presente apartado propone pasar revista de algunas iniciativas "alternativas" que han tenido lugar en los últimos años en distintas parte de América Latina, para hacer frente al déficit de agua potable y saneamiento, especialmente en las zonas más excluidas de la región. Para ello se toma como principal referencia el trabajo realizado en el año 2008 por el WSP del Banco Mundial titulado "Agua y Saneamiento para las zonas marginales urbanas de América Latina" que recopila experiencias y estrategias innovadoras llevadas a cabo en siete ciudades de la región para ampliar la cobertura del servicio.

La primera experiencia se sitúa en la ciudad de Arequipa

(Perú), donde la empresa Servicio de Agua Potable y Alcantarillado S.A. (SEDAPAR) lleva adelante un modelo de gestión convencional integrado por redes primarias y secundarias que cubre a la ciudad pero no así a las zonas marginales del área metropolitana, que deben proveerse del servicio a través de camiones cisterna. Frente a esta situación, se han ido desarrollando de la mano de organizaciones de la sociedad civil y gobiernos locales, distintas alternativas de gestión para proveer el acceso a estas poblaciones. Una de estas iniciativas ha sido la creación de un Plan de Desarrollo Integral, por parte del Frente de Defensa e Integración del Cono Norte, tendiente a distribuir el agua por gravedad y a construir reservorios de agua para abastecer a toda la región norte de la ciudad, con participación de los beneficiarios directos (WSP 2008, 21).

Por su parte, en Guayaquil (Ecuador), la empresa privada Interagua, encargada de proveer el servicio de agua y cloacas en la ciudad desde el año 2001, ha llevado adelante una gestión comunitaria en la provisión de los servicios, realizando reuniones con participación de referentes y dirigentes de las zonas marginales para evaluar las necesidades de la población. Un ejemplo concreto de estas acciones es el de la zona Isla Trinitaria, donde la empresa, en conjunto con la Federación de Organizaciones Comunitarias de la Isla, instalaron conexiones intradomiciliarias de agua y cloacas y piletas comunitarias para ampliar la red de agua a alrededor de

20.000 familias y 16.000 a la de cloacas.

En el caso de Lima (Perú), para expandir los servicios en zonas carenciadas, la principal proveedora del servicio en la zona, la empresa Servicio de Agua Potable y Alcantarillado (SEDAPAL S.A.), ha desarrollado programas innovadores de ampliación de cobertura, implementando tecnologías alternativas a la red como los sistemas condominiales, utilizados también en diversas favelas de Brasil (Melo, 2017). Estos sistemas se basan en prestar servicios a cada manzana o conjunto de viviendas (lo que se denomina condominio) y no a cada unidad de vivienda (WSP 2008, 25), lo que permite que la longitud de la red sea menor que en un sistema tradicional, adaptándose mejor a la topografía de los asentamientos informales (que en general no mantiene la cuadrícula como el resto de la ciudad "formal").

Por su parte, en el caso de Medellín (Colombia), el responsable de la provisión de los servicios públicos de agua y saneamiento es el municipio a través de las Empresas Públicas de Medellín (EPM). En la ciudad la cobertura alcanza cifras prácticamente universales para ambos servicios, no obstante, al igual que en la ciudad de Buenos Aires, el mayor déficit del servicio se presenta en la población que habita en asentamientos informales. Estos barrios en los últimos años han sido reconocidos formalmente, lo que supuso la mejora en la infraestructura urbana y recalificación de los terrenos, pasando a formar parte del área de concesión de las EPM. Estas han

desarrollado diversos mecanismos para comenzar a incluir en la prestación del servicio a estas poblaciones, entre ellos el programa de Contratación Social, que ha facilitado la participación y organización comunitaria desde la concepción de los proyectos, para lograr el involucramiento de la población destinataria (WSP, 2008: 29).

Estas y otras experiencias relevadas en el informe permiten advertir que no se trata sólo de pensar soluciones aisladas y diferenciadas para los sectores más vulnerables, sino de apostar a modelos integrales que permitan contemplar los diferentes requerimientos de expansión de cada sector social y cada área geográfica. A su vez, las experiencias analizadas demuestran también la importancia que asume la existencia de verdaderos canales de participación social que permitan articular las necesidades concretas de las poblaciones con los distintos actores gubernamentales y sectoriales encargados de proveer el servicio.

Un tercer elemento que resaltan las experiencias de estas ciudades es la importancia de apostar a la innovación en el diseño de soluciones locales que se adapten a cada realidad concreta, y que no sea una mera reproducción de modelos que fueron exitosos en otras latitudes ya que podrían no responder a la situación local. A partir de estos antecedentes, interesa en el próximo apartado dar cuenta de las principales características de la provisión del servicio de agua potable y saneamiento, las dificultades

que supone la expansión del servicio de agua potable y saneamiento en las zonas en condiciones de vulnerabilidad social del Área Metropolitana de Buenos Aires, para poder luego analizar los mecanismos innovadores que elaboró el Gobierno Nacional y la empresa proveedora AySA para brindar servicio en aquellas áreas deficitarias.

Los servicios de agua y saneamiento en los barrios populares del Área Metropolitana de Buenos Aires

Desde sus inicios en el año 2006, AySA tiene a su cargo la provisión de los servicios en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y 17 partidos de la Provincia de Buenos Aires¹¹, aunque a partir del 2016 ha incorporado dentro de su área de concesión ocho nuevos partidos del tercer cordón del Gran Buenos Aires¹² con importantes déficits de servicio (muy baja coberturas de agua y cloaca y muy baja calidad de los servicios en las áreas servidas), situación que se ve agravada especialmente en las zonas más marginadas de dichos partidos que comprende barrios populares.

Según los datos del último censo (2010), en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) el 76% del total de hogares posee servicios de agua corriente por red y sólo el 57% cuenta con desagües cloacales¹³. Al desagregar estos datos geográficamente es posible observar una gran disparidad de acceso entre el área que comprende la

Ciudad Autónoma y aquella que integran los 24 partidos del Gran Buenos Aires (GBA). Mientras la ciudad de Buenos Aires cuenta con niveles de cobertura próximos a la universalización del servicio (99,6% de agua y 98% de cloacas), los partidos del GBA presentan valores bastante inferiores al promedio de la región (67% y 41% respectivamente). Asimismo, los niveles de cobertura dentro de los 24 partidos del Gran Buenos Aires presentan niveles de cobertura heterogéneos, siendo los municipios más alejados de la Ciudad los que presentan mayores déficits de servicio.

La diferencia de los niveles de cobertura entre la CABA y los 24 partidos del Gran Buenos Aires expresa las limitaciones que ha tenido a lo largo del siglo XX el modelo centralizado de redes para "llevar" los servicios desde el centro hacia la periferia cada vez más profunda y hacia los enclaves territoriales más degradados. Estas limitaciones no refieren a cuestiones meramente técnicas, sino también políticas, ya que el financiamiento del sector ha sido errático –aunque siempre deficitario– a lo largo del tiempo, impidiendo que la expansión de los servicios alcance el ritmo del crecimiento poblacional, y provocando como consecuencia una profundización de la desigualdad socio-espacial en la distribución del servicio (Tobías, 2017).

A la diferenciación geográfica (CABA – 24 partidos) que caracteriza la expansión de los servicios, se agrega la diferenciación socioeconómica, ya que son los sectores

sociales más vulnerables en términos económicos quienes se encuentran más expuestos al déficit de agua potable y saneamiento.

Si bien en el AMBA, muchos de estos barrios populares se encuentran dentro de lo que se define como *área servida* (es decir, en zona con presencia de redes existentes en las inmediaciones del barrio), en su interior carecen de servicios formales de distribución de agua y cloaca por red. Por lo tanto, los habitantes de estos barrios deben encontrar formas alternativas para la provisión de los servicios. Koutsovitis y Baldiviezo (2015) señalan que la mayoría de las redes internas de las villas y asentamientos -tanto de agua, cloaca como de drenaje pluvial- fueron financiadas y realizadas por los propios vecinos de manera precaria, sin ningún tipo de apoyo o asesoría técnica. Por consiguiente, se desprende que la infraestructura existente en estos barrios es deficiente y también insuficiente, ya que su ejecución no tuvo en cuenta el crecimiento poblacional vertiginoso que hubo en estos barrios.

Asimismo, se señala que la calidad del agua que consumen los habitantes de las villas no es controlada de manera efectiva por ningún organismo estatal, y por lo tanto pueden estar expuestos al consumo de agua no segura. En el caso de barrios emplazados dentro del área servida, los habitantes se abastecen mediante mangueras (en algunas villas se han organizado cooperativas de trabajo) conectadas a bocas que la empresa AySA

dispone en la periferia de estos barrios, también existen canillas públicas abastecidas por AySA que obliga a los vecinos a acarrear el agua hasta sus viviendas.

Según García Monticelli (2017), las dificultades que enfrenta la empresa para llevar a cabo la expansión de los servicios por red de agua potable y saneamiento en los barrios populares son principalmente tres:

El primer problema está asociado a la propiedad de la tierra. Dado que, en la mayoría de los casos, los barrios se encuentran en una situación de dominio irregular respecto de la tenencia del suelo, existe cierta resistencia por parte de la empresa a la instalación de redes en estos terrenos al considerar que estas acciones podrían convalidar la ocupación de esos espacios. Asimismo, la irregularidad en la tenencia de las tierras lleva a que las calles de estos barrios no se encuentren formalmente reconocidas por el municipio (es decir que no esten catastradas, no son "calles públicas") y no presentan el ancho mínimo establecido por la normativa vigente para operar (10 metros), lo que constituye una importante dificultad para expandir los servicios. En este sentido la empresa ha sostenido, que de acuerdo a la reglamentación preexisten no se encontraría obligada a realizar las obras de expansión. Por ejemplo, en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, se ha acordado un modelo que prevé la urbanización de las parcelas previa a la instalación de las redes.

El segundo problema es la inseguridad asociada a estos barrios. El personal encargado de la realización de la obra y aún más para la operación y mantenimiento no está dispuesta a entrar al barrio a realizar las actividades sin la presencia de la fuerza pública que garanticen las condiciones de seguridad.

El tercer problema es la falta de incentivos económicos por parte de la empresa para brindar el acceso a los servicios a estos barrios, dado que el nivel de vulnerabilidad que presentan sus habitantes impide que puedan afrontar el pago total de la factura por servicios.

No obstante, como veremos en el siguiente apartado, a lo largo del último año el Gobierno Nacional y la empresa prestadora han desarrollado diversas estrategias innovadoras y modificaciones en el plano normativo, tendientes a reducir en el corto y mediano plazo estas dificultades y poder así avanzar en la provisión de servicios en los barrios populares del AMBA.

Mecanismos de innovación social para la expansión del servicio de agua y saneamiento en barrios populares

Si bien el objetivo de este artículo es presentar los recientes avances para proveer el servicio de agua y saneamiento en barrios populares, es importante destacar que desde hace prácticamente quince años que la empresa prestadora de los servicios en el AMBA

(actualmente AySA y anteriormente Aguas Argentinas S.A) ha desarrollado diversos programas y acciones para atender las necesidades de la comunidad, en especial de los hogares más vulnerables, a través de la Dirección de Desarrollo de la Comunidad. Entre ellos, vale destacar la relevancia de las experiencias del Modelo Participativo de Gestión (MPG) y del Programa Agua + Trabajo, destinados a expandir la cobertura de agua potable y saneamiento en áreas carenciadas a través de la creación de redes secundarias con la participación activa de los vecinos¹⁴.

No obstante, en los últimos años, a estas iniciativas puntuales e implementadas en la escala local se sumaron otras acciones destinadas a abordar el déficit del servicio en zonas carenciadas de manera integral para el conjunto del área de concesión. A su vez, como se mostrará a continuación, en el último tiempo se ha desarrollado una mayor articulación entre la prestación de los servicios en el AMBA (a cargo de AySA) y la política nacional tendiente a atender la cobertura de servicio en barrios populares.

Relevamientos de urbanizaciones emergentes y barrios populares

AySA ha desarrollado durante el período 2013-2015 un relevamiento del conjunto de barrios identificados como "urbanizaciones emergentes" (esta definición comprende al igual que la de barrios populares, a las villas y asentamientos, pero también a los conjuntos

habitacionales construidos mediante planes de vivienda que presentan déficit de servicios)¹⁵, con el objetivo de identificar sus características urbanísticas, sociales y técnicas para así poder desarrollar acciones específicas para prestar los servicios (Silvi y Nuñez, 2012). Dicho relevamiento, realizado en conjunto con la Universidad de La Matanza, forma parte del Plan de Gestión de Urbanizaciones Emergentes, que a su vez integra el Plan Estratégico de la empresa destinado a alcanzar en el año 2020, la universalización de la cobertura de agua potable y saneamiento dentro del área de concesión.

Por su parte, a nivel nacional, el Gobierno a través de la Jefatura de Gabinete de Ministros junto con diversas organizaciones sociales (TECHO, CTEP, CCC, Barrios de Pie y Cáritas) ha desarrollado desde mediados del año 2016 y hasta mediados del 2017, un Relevamiento Nacional de Barrios Populares en todo el país con el objetivo de obtener un diagnóstico con información actualizada sobre la localización y la cantidad de habitantes que residen en villas, asentamientos y urbanizaciones informales¹⁶, que permita diseñar políticas de integración urbana. Dicho relevamiento contempló todas las localidades del país con más de 10.000 habitantes, e identificó la existencia de 4.000 barrios populares donde habitan alrededor de 3,5 millones de personas (García Morticelli, 2017). Casi la totalidad de la población que reside en estos barrios carece de servicios de agua y cloaca por red (94% en agua y 99% en

saneamiento). Del total de barrios populares identificados, 1001 se encuentran dentro del área de concesión de AySA, lo que implica que el 25% de estos barrios se encuentran establecidos en el Área Metropolitana de Buenos Aires, de los cuales 153 barrios (15%) cuentan con abastecimiento de agua potable y solo 38 barrios (4%) con servicio de cloaca.

Ambos relevamientos han permitido identificar las zonas con mayor déficit de servicio, brindando información previamente inexistente sobre las características de los barrios y la población que allí reside. El relevamiento de Urbanizaciones Emergentes desarrollado por AySA ha tomado en el último año los datos provistos por el RENABAP para unificar criterios y actuar sobre los barrios populares dentro de su área de concesión.

RENABAP y Certificado de Vivienda Familiar

A partir del relevamiento de barrios populares, el Gobierno Nacional dictó en 2017 el decreto N° 358 de creación del Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP), que contempla el registro de los terrenos donde están ubicados los barrios populares (sean públicos o particulares), las construcciones existentes en dichos barrios populares y los datos de las personas que allí viven.

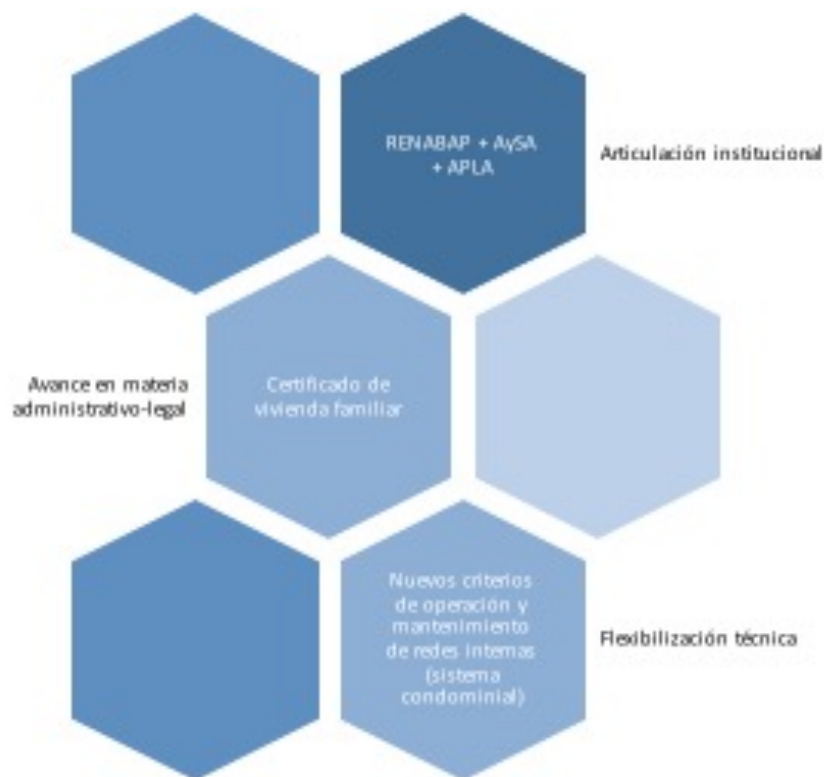
Conjuntamente con la creación del RENABAP, fue desarrollado el Certificado de Vivienda Familiar, al que

pueden acceder todas las personas que habitan en barrios populares y que están inscriptas en el RENABAP. Este certificado es reconocido como un documento suficiente para acreditar la existencia y veracidad del domicilio, a los efectos de solicitar la conexión de servicios tal como agua corriente, energía eléctrica, gas y cloacas; entre otras cuestiones. La importancia de este nuevo instrumento está dada por las implicancias legales otorgadas a los habitantes de los barrios populares brindándoles la posibilidad formal de poder solicitar la conexión a los servicios.

En el caso puntual del AMBA, la creación del RENABAP implicó la puesta en marcha de un abordaje institucional novedoso y de mecanismos de innovación social a desarrollar por la empresa prestadora AySA y por otros organismos gubernamentales para dar respuesta a la problemática de los servicios de agua y cloaca en los barrios populares. Este enfoque está dado por la articulación de actores y acciones en distintos ámbitos que permitirán así dar solución a la problemática de acceso a los servicios de agua potable y saneamiento en el marco del proceso de integración urbana de estos barrios populares. De esta forma se busca aportar a la igualdad de oportunidades al brindar los servicios de agua y saneamiento y paliar así las históricas deficiencias y desigualdades existentes en el acceso a los servicios entre la ciudad formal y la informal.

Cuadro N 1. Abordaje institucional innovador para la

expansión del agua y saneamiento



Fuente: Elaboración propia.

AySA y la flexibilización de los criterios de construcción y operación

Frente a los requerimientos del RENABAP, en septiembre del 2017, la Agencia de Planificación (Apla), órgano de planificación y control que monitorea las acciones relacionadas con la inversión desarrolladas por la empresa, aprobó mediante la Resolución N° 26 los "Criterios de Intervención en Construcción de Infraestructura y Operación del Servicio de Agua y Saneamiento en Barrios Populares/Urbanizaciones Emergentes" propuesto por AySA con intervención de las autoridades competentes del Gobierno Nacional. Allí se explicita la flexibilización de los requerimientos técnicos exigidos en materia de construcción de los sistemas de

agua y saneamiento. Estos nuevos criterios que la empresa tuvo que adoptar frente al requerimiento del RENABAP, fueron elaborados con el objetivo de fijar las condiciones de provisión de servicios en aquellas áreas que presentan déficit de servicio y que no cuentan con la tipología urbana tradicional.

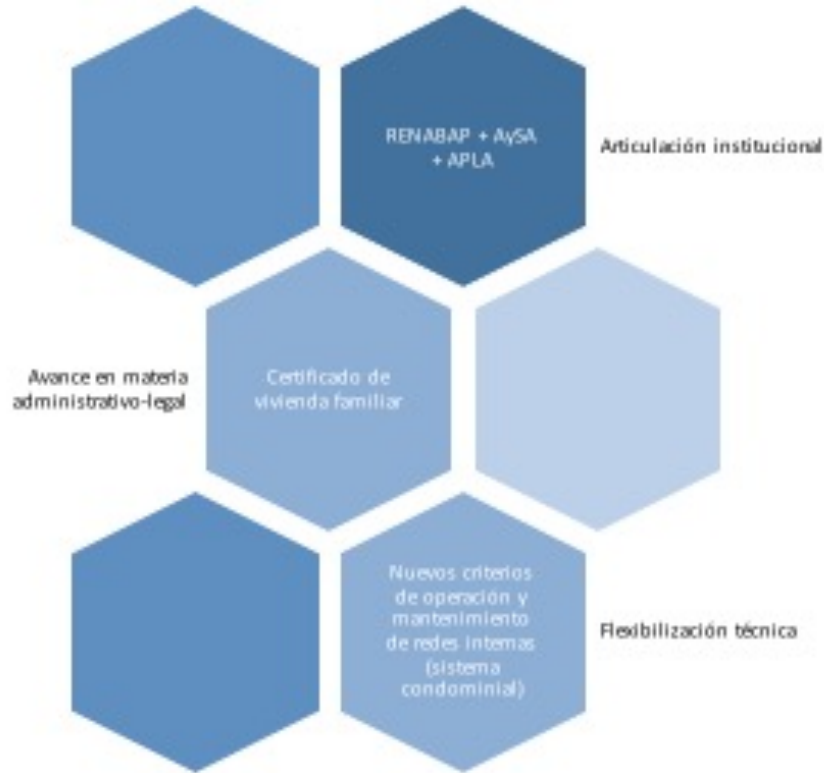
La flexibilización de criterios de construcción y operación de los servicios se expresa, por un lado, en la definición de las áreas donde la empresa debe brindar agua y saneamiento. Mientras, como se mencionó en el apartado anterior, hasta principio de este año la empresa no admitía (por su propio marco reglamentario) proveer el servicio en calles que no se encontraran catastradas o que no cumplieran con el ancho establecido por la normativa. A partir de ahora el criterio ha tenido que ser revisado y resulta suficiente que sean calles de uso público con doble acceso y que cuenten con un ancho mínimo de 4m para que la empresa pueda intervenir.

Por otro lado, de forma semejante, se flexibilizaron los criterios de definición de vía pública en vistas a que AySA participe desde el inicio de las acciones de urbanización de villas y asentamientos. Esto supone que a partir de ahora la empresa no sólo debe proveer servicio en aquellos barrios que tengan ya definidas y construidas las vías públicas, sino también en los procesos de urbanización que contemplen futuras vías públicas y espacios de uso público. De este modo, el criterio de intervención de la empresa se amplió para abarcar

diversas situaciones comunes en el conjunto de barrios populares.

En estos procesos la empresa debe trabajar de manera conjunta con otros organismos del Estado como la Subsecretaría de Vivienda de la Nación, la Subsecretaría de Hábitat de la Nación y la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (con injerencia en la CABA y 14 municipios del conurbano). En el caso concreto de las villas de la CABA, AySA coordina sus acciones con otros organismos locales como la Subsecretaría de Hábitat e Inclusión, el Instituto de la Vivienda de la Ciudad, la Secretaría de Obras, y de Integración Social y Urbana, entre otros. Al día de la fecha, ya se han firmado algunos convenios para trabajar en villas de la ciudad, como el caso de la Villa 20 y Papa Francisco, Villa Fraga, Villa 21-24 (barrios San Blas y Tres Rosas), etc (Rojas, 2017).

Cuadro N 2. Nuevos criterios de vía pública adoptados por AySA



Fuente: Rojas (2017)

No obstante, como se puede apreciar en el cuadro N°2, en aquellas situaciones en las que el espacio entre viviendas sea menor al mínimo (como en el caso de los "pasillos" de las villas), por lo pronto, la operación no estará a cargo de AySA sino que se designará un operador en cada caso particular que puede ser un consorcio de vecinos, una junta vecinal, una cooperativa local, entre otras opciones, que contarán con recursos y apoyo para su organización por parte del Estado y con la asistencia técnica de AySA en lo que respecta a la capacitación del personal de operación, asistencia técnica programada y ante emergencias (Rojas, 2017). Si bien la decisión de delegar la operación del servicio en un actor externo a AySA, se corresponde con la postura histórica de la empresa de evitar intervenir en áreas que no cuentan con los requisitos necesarios para brindar el servicio (aun cuando los requisitos técnicos se hayan

flexibilizado), queda pendiente aún definir cuál y cómo será el rol de la empresa y de las entidades de regulación y control (ERAS y Apla) frente a estos otros actores, y qué involucramiento tendrá con la provisión del servicio en esas áreas, que se corresponden con el área servida de la empresa. Para algunos actores dentro de la propia empresa y otros fuera de ella, la experiencia e incumbencia que tiene AySA convierte a la empresa en la más capacitada para afrontar en forma definitiva las deficiencias en el acceso a agua potable y saneamiento básico de los habitantes de las villas y asentamientos.

Asimismo, por fuera de las opciones vistas, para proveer el servicio de redes internas en áreas estrechas como los pasillos que, como se ha visto, por el momento no serán operadas por AySA, la empresa también contempla el desarrollo de un modelo de prestación junto con el Banco Interamericano de Desarrollo basado en el sistema de redes condominiales empleado en otros países, como en las favelas de Brasil. Actualmente se están desarrollando el sistema condominial en dos áreas piloto: Barrio Viaducto (en Avellaneda) y Villa del Carmen (Quilmes).

Si bien los avances hasta la fecha no permiten extraer conclusiones generales sobre la puesta en marcha de estos criterios (debido a su reciente aparición), es posible advertir que la emergencia de este andamiaje institucional conformado por el RENABAP, AySA y los diversos organismos gubernamentales (de Nación y CABA) con injerencia en la operación del servicio en el AMBA puestos

en marcha a través de la aparición del certificado de vivienda familiar; así como los distintos mecanismos de flexibilización en relación a los criterios de intervención en barrios populares que ha tenido que formular AySA para dar respuesta a la población que reside en dichos barrios, constituyen un modelo novedoso de innovación social técnico-institucional que aporta las bases para llevar adelante un modelo de prestación más integral y equitativo de los servicios, que contemple e integre a la población excluída dentro de la política sectorial.

Reflexiones Finales

A lo largo del artículo se ha hecho hincapié en los desafíos que supone la accesibilidad a los servicios de agua y saneamiento en poblaciones urbanas en condiciones de vulnerabilidad. En primer lugar, se ha pasado revista de algunas experiencias regionales para afrontar esta problemática, como el caso de Perú, Ecuador, Brasil y Colombia, donde las empresas proveedoras y los gobiernos locales y nacionales han desarrollado acciones y modelos alternativos de provisión, apelando a la innovación tecnológica y a nuevos formatos participativos que integren la voz y acción de los vecinos y las organizaciones comunitarias en la prestación de los servicios. En este contexto regional, el presente trabajo se ha centrado en estudiar el caso concreto de Buenos Aires, analizando cuál es la situación actual de cobertura en el conjunto del áreametropolitana, y particularmente en los

barrios populares, que representan los mayores déficits de servicio.

En la segunda parte del trabajo, se presentaron las principales acciones llevadas adelante en los últimos dos años por el Gobierno Nacional y por la empresa prestadora AySA para dar respuesta a la falta de cobertura en las zonas más vulnerables del AMBA. Se repasó la elaboración de los distintos relevamientos de urbanizaciones emergentes y barrios populares que llevaron adelante la empresa y el Gobierno Nacional, con el objetivo de poder identificar y caracterizar la situación habitacional de los sectores más excluidos en relación con el servicio. Asimismo, se describieron los avances que supuso la creación del RENABAP y el certificado de Vivienda Familiar en tanto instrumentos legales para exigir la prestación de servicios urbanos (entre ellos el agua y saneamiento) dentro de los barrios populares; y por último se presentaron las modificaciones en los criterios de intervención de construcción y operación que tuvo que implementar AySA a raíz de las nuevas exigencias establecidas por la normativa para brindar servicio en estas áreas.

A partir de estos elementos, el artículo se propuso explorar el modo en que en los últimos años las acciones desarrolladas –tanto a nivel nacional como sectorial– sobre los villas, asentamientos y urbanizaciones informales, fueron conformando un abordaje innovador en relación a la prestación del servicio, que, a través de

mecanismos técnicos pero también institucionales, comienza a integrar lentamente la ciudad informal dentro de la planificación a gran escala de la provisión del servicio de agua potable y saneamiento.

Dicha política se articula de manera directa con el Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento fijado por el Gobierno en febrero de 2016, con ambiciosas metas para la población urbana al 2023: alcanzar valores de cobertura próximos al 100% de agua y del 75% de desagües cloacales. No obstante, dichas metas habían sido fijadas en base a las estadísticas existentes al momento y obedecen a la ciudad formal.

En este sentido, la identificación de los Barrios Populares permitió cuantificar, dimensionar e incluir las necesidades asociadas a la expansión de los servicios y establecer como metas para el 2023 que 264 barrios populares del AMBA cuenten con el servicio de agua y 206 con cloacas. Esto supone el desafío de incorporar 111 nuevos barrios a la red de agua potable y 168 barrios más cuenten con saneamiento (Rojas, 2017).

Para tal fin el Gobierno optó por abordar la problemática de una forma innovadora que se vio plasmada en la creación del RENABAP y en la flexibilización de los criterios de operación y mantenimiento a nivel sectorial. El desafío futuro está dado por la continuidad y el fortalecimiento de esta política a fin de garantizar la efectividad de la misma puesto que, si bien el diseño de

estos mecanismos resulta una condición necesaria, su mera formulación no es suficiente para garantizar la creación de un modelo más equitativo en la provisión de agua y saneamiento en el AMBA. El modo en que se implementen estas iniciativas de aquí en adelante definirá la posibilidad de expandir los servicios de agua y saneamiento y aportar así a la igualdad de oportunidades, paliando las históricas deficiencias y desigualdades existentes en el acceso a los servicios entre la ciudad formal y la informal.

Pablo Bereciartúa

Subsecretario de Recursos Hídricos de la Nación. Ingeniero por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), con postgrados en Delft, Holanda; University of California, Berkeley, USA; Universidad de San Andrés, Argentina y Yale University, USA. Profesor de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Vicepresidente del Centro Argentino de Ingenieros (CAI). Premio "Ing. Marin" Academia de Ingeniería de Argentina. Es Eisenhower Fellow, Fulbright Fellow y Fellow del International Institute of Applied Systems Analysis (IIASA) en Austria, y en la Next Generation Infrastructure Foundation, Holanda. Tiene experiencia en el ámbito privado y público habiendo sido Director de Infraestructura del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Referencias

- Agencia de Planificación, *Resolución N° 26*, 2017.
- Agua y Saneamientos Argentinos – AySA, Informe Anual 2016, 2017.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –CDESC, *Observación N° 15. El derecho humano al agua*, 2017. www.un.org
- Allen, Adriana; Hofmann, Pascale, Mukherjee, Jenia y Walnycki, Anna. "Water trajectories through non-networked infrastructure: insights from peri-urban Dar es Salaam, Cochabamba and Kolkata", *Urban Research & Practice*, 10:1, 2017: 22-42
- Bakker, Karen. "Archipelagos and Networks: Urbanization and Water Privatization in the South." *The Geographical Journal* 169 (4), 2003: 328–341.
- García Monticelli, Fernanda, "RENABAP: Registro Nacional de Barrios Populares", Presentación en *International Water Association Water and Development Congress & Exhibition*, 16 de noviembre de 2017, Buenos Aires: 2017.
- Joint Monitoring Programme – JMP, "WASH en la Agenda 2030. Nuevos indicadores a nivel mundial para agua para consume, saneamiento e higiene." WHO UNICEF, Organización Mundial de la Salud, 2014. www.who.int
- Koutsovitis, María Eva y Jonatan Emanuel Baldiviezo. "Los servicios públicos de saneamiento básico en los barrios informales: 300.000 habitantes de la Ciudad de Buenos Aires condenados a vivir en emergencia sanitaria". *Voces en el Fénix N° 47* (agosto),

2015:136-143.

- Lentini, Emilio y Brenner, Federica. "Agua y Saneamiento: Un objetivo de Desarrollo del Milenio. Los avances en la Argentina." *Voces en el Fénix*. Año 3 No. 20 (Noviembre), 2012: 42-51.
- Melo, Juan Carlos "Sistema de Saneamiento Condominial. En particular, su aplicación en favelas", Presentación en *International Water Association Water and Development Congress & Exhibition*, Buenos Aires, 16 de noviembre de 2017.
- Merlinsky, María Gabriela; Fernández Bouzo, María Soledad; Montero, Carolina y Tobías, Melina. "La política del agua en Buenos Aires: nuevas y viejas desigualdades". *Rethinking Development and Inequality – An International Journal for Critical Perspectives*. 1 (1). Pp. 49-59, 2012.
- Pírez, Pedro. "La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires". *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. VI, núm. 21, mayo-agosto. Toluca: El Colegio Mexiquense, A.C, 2006:31-54.
- Poder Ejecutivo Nacional de la República Argentina. *Decreto N° 358*, 2017.
- Rojas, Rodolfo, "Estado de Situación de los Servicios de Agua y Saneamiento en Barrios Populares", Presentación en *International Water Association Water and Development Congress & Exhibition*, Buenos Aires, 16 de noviembre de 2017,.
- Subsecretaría de Recursos Hídricos (2016) Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento, Secretaría

de Obras Públicas.

- Silvi, Carolina y Nuñez, Belén (2017) *Relevamiento de urbanizaciones emergentes. Manual para la formación*. Buenos Aires, AySA.
- Tobías, Melina, *"Política del agua, controversias socio-técnicas y conflictos territoriales en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2006-2015)"*. (Tesis de doctorado no publicada, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires y Université Paris 3 Sorbonne Nouvelle), 2017.
- Tova, María Solo, Eduardo Perez y Steven Joyce, "Constraints in providing water and sanitation services to the urban poor", *WASH Technical Report*, N° 85, 1993.
- Water and Sanitation Program, Latin America and the Caribbean, 2017, www.wsp.org
- Water and Sanitation Program, "Agua y saneamiento para las zonas marginales urbanas de América Latina. Memoria del taller internacional." Perú: Banco Mundial, 2008.

Footnotes

¹Ingeniero por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), con postgrados en Delft, Holanda; University of California, Berkeley, USA; Universidad de San Andrés, Argentina y Yale University, USA. Profesor de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Vicepresidente del Centro Argentino de Ingenieros (CAI). Premio "Ing. Marin" Academia de Ingeniería de Argentina. Es Eisenhower Fellow, Fulbright

Fellow y Fellow del International Institute of Applied Systems Analysis (IIASA) en Austria, y en la Next Generation Infrastructure Foundation, Holanda. Cuenta con experiencia en el ámbito privado y público habiendo sido Director de Infraestructura del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

²Licenciado en Economía por la Universidad del Salvador (Argentina). Asesor del Subsecretario de Recursos Hídricos de la Nación. Anteriormente, gerente de Economía en el Ente Regulador de Agua y Saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Profesor adjunto e investigador del Centro de Estudios Transdisciplinarios del Agua (CETA- UBA), en el equipo de investigación "Gobernanza del agua en las Américas" (UBA y CNRS/ Francia) y de la Maestría en Gestión Ambiental Metropolitana (FADU-UBA).

³Licenciada en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Economía Urbana por la Universidad Torcuato Di Tella (Argentina). Profesora e investigadora del Centro de Estudios Transdisciplinarios del Agua de la UBA.

⁴Licenciado en Economía por la Universidad Nacional de La Plata (Argentina). Magister en Economía, Universidad Nacional de La Plata. Profesor Asistente e investigador de la Universidad Nacional de la Plata y profesor adjunto del Centro de Estudios Transdisciplinarios del Agua de la UBA y de la Maestría en Gestión Ambiental Metropolitana

(FADU-UBA).

⁵Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Sociología Económica por la Universidad Nacional de San Martín. Dra. en Ciencias Sociales y Geografía por la Universidad de Buenos Aires y Université Paris 3 Sorbonne Nouvelle. Becaria Post-doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani y Profesora de la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Nacional de José C. Paz.

⁶"Más de 810 mil familias viven en villas y asentamientos a lo largo del país", Diario La Nueva, Nota del día 23 de Mayo del 2017, www.lanueva.com

⁷Las fuentes de agua "mejoradas" son aquellas que son potencialmente capaces de proporcionar agua segura por la naturaleza de su diseño y construcción. Estas incluyen agua corriente, pozos de agua o sondeo, pozos excavados protegidos, manantiales protegidos y captación de agua de lluvia (JMP, 2014).

⁸Esto supone la separación higiénica de los excrementos del contacto humano, e incluye inodoros con descarga de agua o de sifón conectados a una red de alcantarillado, un tanque séptico o una letrina con pozo, con losa, e inodoros de compostaje (JMP, 2014).

⁹Para el cumplimiento de los objetivos de cobertura

fijados se considerarán que todas las obras necesarias se inicien hasta el año 2019.

¹⁰El capital accionario de la empresa se encuentra conformado en un 90% por acciones del Estado Nacional y el restante 10% en manos de los trabajadores a partir del Programa de Propiedad Accionaria. Hasta el 2006 los servicios fueron operados por un consorcio internacional privado denominado Aguas Argentinas S.A.

¹¹Avellaneda, General San Martín, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, Hurlingham, Ituzaingó, Quilmes, San Isidro, Tres de Febrero, Vicente López, La Matanza, Almirante Brown, Esteban Echeverría, Ezeiza, San Fernando y Tigre

¹²Los ocho partidos son Escobar, Malvinas Argentinas, José C Paz, San Miguel, Presidente Perón, Moreno, Merlo y Florencio Varela. Cabe aclarar que de esta forma el área de concesión comprende a la totalidad de los 24 partidos del Gran Buenos Aires (GBA), a excepción de Berazategui, y otros dos partidos (Escobar y Presidente Perón) no incluidos dentro del GBA en la delimitación empleada por el INDEC.

¹³Se advierte que si bien el INDEC contempla en el censo diversas formas de acceso por parte de los hogares al servicio de red de agua (cañería dentro de la vivienda, fuera de la vivienda y dentro del terreno o directamente fuera del terreno), en el presente artículo se opta por

incluir sólo la primera variante.

¹⁴El Modelo Participativo de Gestión (MPG) se diseñó en el marco del Programa de Barrios Carenciados, destinado a expandir los servicios de agua y cloacas en barrios de población de bajos recursos y villas. El mismo involucraba la participación de múltiples actores, entre ellos la empresa -que suministraba los materiales y estaba a cargo de la gestión de la ejecución-, los vecinos -que aportaban la mano de obra para la realización de los trabajos de expansión-, el Estado -que facilitaba la logística necesaria a través de las autoridades locales o municipios, y el ente regulador, que realizaba las tareas de coordinación y control. En el año 2003 se realizaron los primeros proyectos y fueron incorporados más de 50.000 habitantes. Por su parte, el Programa Agua + Trabajo (luego expandido también a Cloaca + Trabajo) tiene como finalidad específica extender la red secundaria en barrios de alta vulnerabilidad social y riesgo sanitario. Al igual que el MPG, implica la intervención de diversos actores y la creación de fuentes de trabajo dado que las obras son realizadas por cooperativas conformadas por vecinos y beneficiarios de planes sociales. Mediante este Programa, implementado en el año 2004 a la actualidad (diciembre de 2016) contemplando obras finalizadas y en ejecución se instalaron más de 3.000 km de cañerías contemplando obras finalizadas y en ejecución que permiten más de 270.000 nuevas conexiones beneficiando a 1,3 millones de habitantes el acceso al agua potable (AySA, 2017).

¹⁵AySA considera Urbanizaciones Emergentes (UREM) a aquellos barrios formados como mínimo por ocho viviendas agrupadas o contiguas, que pueden presentar cualquier de las tres tipologías mencionadas: villas, asentamientos o conjuntos habitacionales

¹⁶La definición adoptada por el relevamiento considera un barrio popular cuando existen un mínimo de 8 familias agrupadas o contiguas, en donde más de la mitad de sus habitantes no cuenta con título de propiedad del suelo, ni acceso regular a al menos 2 de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red de desagües cloacales)