

# Provisión de servicios urbanos básicos en un asentamiento informal y ambientalmente degradado de la región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina\*

## *Provision of Basic Urban Services in an Informal and Environmentally Degraded Settlement in the Metropolitan Area of Buenos Aires, Argentina*

Patricio Bruno Besana\*\*

Becario Doctoral por la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CIC) y miembro del Grupo Ambiente y Política (GAP) de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Partido de General San Martín, Provincia de Buenos Aires, República Argentina

### Resumen

El surgimiento de asentamientos informales (AI) en tierras degradadas ambientalmente de la región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) no es un fenómeno nuevo, pero ha sufrido un gran crecimiento durante los últimos 30 años. Durante el mismo período el Estado ha perdido iniciativa pública en la producción urbana y la prestación de los servicios

### Abstract

The emergence of informal settlements in environmentally degraded lands (AI in Spanish) in the periphery of Metropolitan Area of Buenos Aires (RMBA in Spanish) is not a new phenomenon. Nevertheless, it has increased considerably in the last 30 years. During this period, the State has lost public initiative in urban production and in the

---

\* Agradezco a los integrantes del Grupo Ambiente y Política por sus desinteresadas lecturas y atinados comentarios, muy especialmente a mi director de tesis Ricardo A. Gutiérrez, quien con su dedicación y tiempo estimula en mí las ganas de avanzar en esta difícil carrera. También agradezco a los integrantes del proyecto PIP 11220090100079, con quienes comparto la experiencia de trabajar en el barrio Reconquista.

\*\* **Correo electrónico:** patriciobesana@hotmail.com

**Enviado:** 05-02-2013

**Aprobado:** 18-2-2013

PATRICIO BRUNO BESANA

urbanos básicos (SUB). Mientras en los sectores con mayor poder adquisitivo la prestación de SUB es garantizada por el Estado o el acceso al mercado, en los AI es dejada, en buena medida, en manos de la población local. En consecuencia, la calidad y extensión de los mismos dependen de la capacidad de agencia de los agentes locales. En ese contexto, el presente trabajo persigue tres objetivos: 1) describir el contexto en el que surgen dichos AI en tierras ambientalmente degradadas de la periferia urbana; 2) observar los cambios históricos en la prestación del servicio de agua potable; e 3) identificar, a partir del estudio de un AI, el rol que ocupan y la capacidad de agencia con la que cuentan las organizaciones locales y el liderazgo individual en torno a la provisión de servicios.

### Palabras clave

Asentamientos informales; degradación ambiental; servicios urbanos básicos

provision of public services (SUB in Spanish). While in the wealthy sectors of the city, SUB takes place through “standard” channels either by State intervention or market access, in the poorest areas, that provision is usually left in the hands of the local community. I contend in this paper that the quality and extent in the provision of basic services in an informal settlement highly depend on the local agency of political leaderships and organizations. In this line of thought, the aims of this paper are to: 1) describe the context in which informal settlements arise in environmentally degraded lands; 2) describe the historical changes in the provision of drinking water, and 3) identify, based upon the study of a particular informal settlement, the role that local organizations and political leaderships occupy in the provision of basic services to their neighborhoods and their capacity to do so.

### Key words

Informal settlements; environmental degradation; basic urban services

## INTRODUCCIÓN

El surgimiento de asentamientos informales (AI) en tierras ambientalmente degradadas de la región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) no es un fenómeno nuevo, pero durante los últimos 30 años ha experimentado un crecimiento en magnitud y cantidad pocas veces visto (Cravino et al., 2007). El inusitado aumento de la población que vive en AI es producto de una serie de cambios históricos que sufrieran las políticas económicas y sociales del Estado nacional durante el mismo período. En estos contextos, la descentralización de la regulación en manos de los gobiernos locales, la concesión de la provisión en manos de empresas privadas, y la posterior reestatización de algunos de los SUB ampliaron la cantidad de actores involucrados (Azpiazu y Bonofiglio, 2007) sin por ello modificar sustancialmente la desigual distribución de los mismos.

Las expectativas de algunos autores (Castro, 2011; Catenazzi, 2004; Pirez, 2001, 2004, 2009) por el traspaso del servicio de agua potable a la gestión pública y “el modelo social” de “distribución universal” que ello suponía, se han mostrado infundadas hasta ahora. Así, mientras en los sectores con mayor poder adquisitivo

la prestación de SUB es garantizada por el Estado o el acceso al mercado, en los AI es dejada, en buena medida, en manos de la población local. Por ese motivo algunos autores han postulado la ausencia del Estado en estos contextos (Davis, 2007), mientras que otros lo han reducido a su faz represiva (Carman, 2012) o han presentado a los agentes locales únicamente como víctimas del sufrimiento ambiental (Auyero y Swistun, 2007). Ambas posturas subestiman la capacidad de agencia de sus habitantes, así como el carácter multifacético que adquieren distintas instancias del Estado en estos barrios.

En contraposición a las anteriores, en el presente trabajo utilizo el concepto de *Estado socio* (Catenazzi, 2007; Grinberg, 2008; Osbourne y Rose, 1999; Rose et al., 2006) para dar cuenta, por un lado, de las distintas formas que asumen las instituciones públicas en el barrio y, por el otro, de las formas de asociacionismo local que promueven. Asimismo, utilizo algunos conceptos de la vasta y variada literatura sobre la participación política de la sociedad civil para analizar las distintas capacidades de organización y agencia de los habitantes de AI (Acuña, 2007; Catenazzi, 2007; Holston, 2008, 2009; Leiras, 2007, entre otros). En esa línea, el presente trabajo persigue tres objetivos: 1) describir el contexto en el que surgen, en los últimos treinta años, los AI en tierras ambientalmente degradadas de la periferia de la RMBA; 2) observar los cambios históricos en la prestación de SUB, tomando el caso de la provisión de agua potable; e 3) identificar, a partir de un estudio de caso en un AI, que llamaré Reconquista (por su pertenencia a la cuenca homónima), el rol que ocupan, y la capacidad de agencia con la que cuentan las organizaciones locales y el liderazgo individual en torno a la provisión de SUB.

## EL ESTADO COMO SOCIO DE LOS AGENTES LOCALES

El concepto de *Estado socio* (Osborne y Rose, 1999; Rose et al., 2006; Grinberg, 2008; Catenazzi, 2007) nace con objeto de analizar los cambios en el gobierno de la población por parte del Estado en escenarios marcados por procesos de metropolización selectiva, segmentación urbana y fragmentación social y espacial (Sassen, 2001; Prevot Schapira, 2001; Davis, 2007). En el marco de estos procesos, el crecimiento sostenido de las grandes ciudades trae aparejado el agotamiento o la insuficiencia de los SUB. Ello genera, entre otros, problemas de contaminación ambiental y de salud que afectan especialmente a los grupos más pobres de la población (Gutiérrez, 2009). El correlato político

y económico de estos procesos suele ser la aplicación de políticas neoliberales (desregulación de los mercados laborales y financieros, privatizaciones, apertura de las barreras aduaneras, entre otras).

En ese marco, la provisión de SUB, que en los sectores más acomodados de la metrópoli es garantizada a través de la intervención estatal o del acceso al mercado, en los AI es dejada, en buena medida, en manos de la comunidad local. Así, la responsabilidad por los problemas ambientales derivados de la falta de servicios esenciales como el agua potable, suele descargarse en la población que más sufre esos problemas y que menos recursos posee para resolverlos (Gutiérrez, 2009). Teniendo en cuenta lo anterior, algunos enfoques han contribuido al mito de la ausencia del Estado en estos contextos (Davis, 2007), otros a la presencia del mismo solo en su faz represiva (Carman, 2012), mientras que todos ellos, junto a otros tantos, han reducido a los habitantes de asentamientos a la exclusiva calidad de víctimas del sufrimiento ambiental (Auyero y Swistun, 2007). Por el contrario, autores pertenecientes al enfoque de la gubernamentalidad (Osborne y Rose, 1999; Rose et al., 2006; Grinberg, 2008) y de la antropología urbana (Cravino et al., 2007; Catenazzi, 2007) han propuesto el concepto de *Estado socio*. El concepto de *Estado socio* plantea la presencia del Estado en AI como aquella que, en vez de proveer los SUB, implementa *políticas focalizadas* o *mecanismos no estándares* que tienen como objetivo generar estrategias de asociacionismo en la población vulnerable, para que ella misma resuelva sus problemas derivados de la falta o insuficiencia de los servicios. Mientras que los enfoques de la gubernamentalidad se centran en las formas de gobierno de la población, muchos autores de la antropología y sociología urbana lo hacen en la otra cara de la moneda: en cómo los sujetos buscan los modos de satisfacer sus necesidades básicas e incluso mejorar sus condiciones de vida (Holston, 2008, 2009).

En su estudio de AI de São Paulo, Holston (2009) nos ofrece el concepto de *ciudadanía insurgente* para diferenciarse de las visiones apocalípticas sobre la degradación planetaria causada por la urbanización (vg. Davis, 2007). Para Holston, estas perspectivas homogeneizan y estigmatizan a la población urbana global, dejando poco lugar “para su dignidad y vitalidad” (Holston, 2008, p. 47). El concepto de *ciudadanías insurgentes*, en cambio, hace alusión a las adaptaciones diarias, lazos y estrategias que protagonizan poblaciones empobrecidas de las periferias urbanas para mejorar las condiciones urbanas y de residencia que les son impuestas (Holston, 2008, pp. 47-48). Tanto las formas de acción del Estado

socio como las luchas de ciudadanía insurgente en AI, facilitan la emergencia de espacios o vínculos de cooperación entre actores locales y agencias de distintos niveles del Estado. Estos vínculos se constituyen en gran parte como *mecanismos de transferencia de responsabilidades* del Estado a organizaciones o líderes locales de AI, aunque suelen ser el único medio de satisfacción de las necesidades del barrio (Acuña, 2007; Leiras, 2007, entre otros). En estos casos, los recursos y la capacidad de las organizaciones o líderes locales son elementos vitales para la concreción de sus cometidos (Acuña, 2007; Collier y Handlin, 2009; Leiras, 2007).

En el caso particular de Reconquista, desde hace décadas la vida organizacional y la mediación de líderes locales entre las necesidades del barrio y las agencias estatales, se han combinado y confundido como mecanismos a través de los cuales satisfacer la provisión de SUB para la comunidad local. Sin embargo, en los últimos años el incentivo de fondos provenientes de distintos programas estatales no solo multiplicó la cantidad de organizaciones locales dedicadas a la prestación de SUB, sino que también se constituyó como principal fuente de ingreso monetario para sus integrantes.

Con estas nuevas organizaciones, el mapa de agentes locales conforma una gran madeja de pequeñas diferencias que puede entenderse bajo la lógica de supervivencia que suponen las organizaciones para la comunidad, pero también bajo la lógica de supervivencia que supone el financiamiento público para los integrantes de las organizaciones. De ese modo, a los viejos líderes locales y organizaciones más ligadas a antiguas formas de provisión de SUB o políticas sociales, se le agregan apéndices de estas “viejas” organizaciones que se han adaptado a los requerimientos de los programas públicos y nuevas organizaciones totalmente dependientes del financiamiento estatal. Al respecto, el argumento de que no todos estos actores cuentan con la misma independencia y capacidad de agencia a la hora de proveer SUB, y que por ello el rol de los líderes locales aun es importante para satisfacer las necesidades del barrio.

## **PROLIFERACIÓN Y MAGNITUD DE ASENTAMIENTOS INFORMALES EN LA PERIFERIA DE LA RMBA**

El proceso de urbanización de la RMBA se inicia a partir de los primeros años del siglo xx (Pirez, 2004). En la ciudad autónoma de Buenos Aires (CABA), centro

de la región, el proceso que incluyó la provisión pública de los SUB abarcó, tal cual fuera planificado, casi la totalidad de su extensión para fines de los años veinte (Godelik, 1998, p. 24, citado en Pirez, 2004). En los municipios de la provincia de Buenos Aires, periferia de la región, el proceso de urbanización tomó impulso tras los años cuarenta, de la mano del crecimiento de la industria nacional (Collier y Handlin, 2009). Los asentamientos informales eran considerados estrategias de habitación transitorias por quienes se acercaban atraídas por la demanda de mano de obra y la posibilidad de ascenso social (Verbitsky, 1957). Tras la reestructuración del Estado iniciada en los años setenta y consolidada durante la década de los noventa, las políticas económicas neoliberales implementadas tuvieron, entre otras consecuencias, el encarecimiento del mercado inmobiliario y la contracción del mercado laboral. Desde entonces y progresivamente, los AI pasaron a ser la forma preponderante y definitiva de acceso a la vivienda urbana para los sectores populares (Cravino et al., 2007). Según cálculos de un estudio realizado por investigadores de la Universidad Nacional de General Sarmiento (Cravino et al., 2007), mientras que en 1981 la población que residía en asentamientos informales representaba 4,3% de la población total de la RMBA, en 2006 esa cifra aumentaba a 10,1%, lo que equivale a un crecimiento relativo de 220% sobre 35% del total de la población (Cravino et al., 2007). Al mismo tiempo, la progresiva escasez de terrenos habitables en las cercanías al centro administrativo y comercial de Buenos Aires (la CABA), la merma en el poder adquisitivo de los sectores populares y la falta de políticas de vivienda barata para ellos los empujó a localizarse en tierras degradadas ambientalmente, con escaso o nulo valor comercial (Fernández Bouzo et al., 2011).

La deficiente provisión de agua potable es uno de los principales problemas que a diario deben afrontar los habitantes de AI. En los últimos años, la descentralización de la regulación de gran parte de los servicios en manos de los gobiernos locales, la concesión de la provisión de aquellos en manos de empresas privadas, y su posterior re-estatización, ampliaron la cantidad de actores involucrados sin por ello modificar sustancialmente la desigual distribución de los mismos (Azpiazu y Bonofiglio, 2007). Esto dio por resultado una gran madeja de actores involucrados en la provisión de los distintos servicios en asentamientos informales aunque con la presencia casi constante de agentes locales. En los apartados que siguen describiré algunos de esos cambios en la gestión, el surgimiento de estos agentes y las estrategias que trataron de implementar a su favor.

## EL PÉNDULO PÚBLICO-PRIVADO DE LOS SERVICIOS Y LA PROVISIÓN UNIVERSAL COMO MATERIA PENDIENTE

La propiedad de los servicios de agua y saneamiento en Argentina ha seguido, desde sus inicios, un movimiento pendular: privado, público, privado (Muñoz, 2005) y público nuevamente<sup>1</sup>. A pesar de que la provisión universal fue siempre un objetivo explicitado, la realidad es que estuvo muy lejos de concretarse. La década de los años cuarenta en la RMBA fue la excepción, llegando en 1947 a cubrir 94% de la población (Catenazzi, 2007)<sup>2</sup>. Sin embargo, desde mediados de siglo hasta su privatización, los porcentajes de cobertura de la empresa estatal Obras Sanitarias de la Nación no pudieron seguir el ritmo de la urbanización, dejando desprovistos mayormente a los barrios populares. La estratificación socioeconómica de la provisión sería, desde entonces, una característica estructural de la misma. Cuando la propiedad de la empresa pasó a manos de privados, el déficit de la región era de 40% en agua potable y de 60% en desagües cloacales (Azpiazu y Bonofiglio, 2007). Las zonas más afectadas se localizaban en los partidos de la provincia de Buenos Aires, “siguiéndose el patrón histórico de preeminencia del centro sobre la periferia y de los ejes principales de urbanización sobre los espacios intersticiales” (Azpiazu y Bonofiglio, 2007, p. 35).

En 1989, época de hiperinflación, se sancionaba la Ley de Reforma Administrativa, que declaraba el estado de emergencia de todos los servicios públicos. Desde entonces y casi sin mediación se llevó adelante una serie de privatizaciones de empresas públicas. Sin embargo, el contrato de concesión del servicio de agua potable y cloacas a favor de la empresa privada Aguas Argentinas, S.A. (AASA) no se firmó hasta el año 1993. Que la concesión se firmara entre las últimas, en un escenario macroeconómico menos apremiante que las anteriores, permitió que se incluyeran en los contratos objetivos de carácter social (Gerchunof y Casanovas, 1995). En el caso del agua y las cloacas se incluyó el objetivo de la distribución universal, sin embargo, la empresa abandonó esa lógica muy pronto. Tres factores de distinto tenor se conjugaron para que eso sucediera: el aumento de AI presentaba mayores dificultades técnicas y costos para la expansión de las redes de agua y cloacas (dada la misma informalidad de esos barrios por un lado, y sus características de relleno y difícil accesibilidad por el otro); a su vez, el incremento de estas

<sup>1</sup> Sin embargo, la descentralización de las funciones del Estado tuvieron por resultado que actualmente persista un pequeño porcentaje de la población nacional provista por empresas privadas.

<sup>2</sup> Sin embargo, nunca logró semejantes porcentajes en otros centros urbanos y zonas periféricas del país.

formas de habitación, junto con el surgimiento de otras como los barrios cerrados, contribuyeron a fragmentar socioeconómicamente aun más un escenario dividido entre quienes contaban y quienes no con el servicio; y, finalmente, la propia lógica de maximización de las ganancias de la empresa que la llevó a privilegiar a aquellos barrios con capacidad de pago (Catenazzi, 2007).

Institucionalmente, la privatización trajo consigo la incorporación de nuevos actores en el modelo de gestión de los servicios. En principio, el nuevo modelo planteó una separación entre la prestación de los servicios, llevada adelante por AASA, y su regulación, de la que se encargaba el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS). El ETOSS estaba conformado por representantes de nación, de los municipios de la provincia y de la ciudad de Buenos Aires. Para entonces, también estaba en marcha un proceso de descentralización de las responsabilidades del Estado nacional hacia los estados provinciales y locales. Ambos procesos, la descentralización y la privatización de los servicios, dieron mayor preeminencia a los municipios de la provincia de Buenos Aires, quienes progresivamente se transformaron en los principales interlocutores entre los posibles beneficiarios y AASA. Finalmente, líderes y organizaciones locales surgieron como representantes de los AI sin provisión de servicios (Catenazzi, 2007).

Los primeros resultados del modelo se manifestaron de varias formas: la empresa siguió una estrategia de segmentación de la cobertura, extendió las redes de servicios a los barrios formales y con capacidad de pago e interpeló al Estado por la falta de servicios en AI, como una cuestión de agenda social. El Estado nacional convalidó la postura de la empresa durante la mayor parte del período que duró la concesión. De esta forma, hasta la renegociación del servicio entre 1997 y 1999 fueron instalándose poco a poco dos formas de provisión: en los barrios formales las obras ingresaban a los municipios por medio de las direcciones de obras públicas, en los AI lo hacían mediante las direcciones de desarrollo social. En consecuencia, la prestación en AI dependió de la construcción de asociaciones entre líderes u organizaciones locales y a) funcionarios públicos o b), en los casos en que el municipio no prestara atención a los reclamos de los agentes locales, entre estos y representantes de la empresa. En estos casos, la lógica de la empresa también perseguía un fin comercial (incorporar clientes y maximizar ganancias), pero a diferencia de la implementada en los barrios formales, su estrategia consistía en unirse a los reclamos de los agentes locales por la regularización dominial de los AI y de esa forma poder cobrarles el servicio (Catenazzi, 2007).

Durante la renovación de la concesión, con motivo del aun explícito objetivo de distribución universal, se creó un espacio denominado mecanismo participativo de gestión (MPG), que no hacía más que institucionalizar el surgimiento de las dos formas de provisión mencionadas. Este espacio funcionaba de la siguiente manera: los municipios seleccionaban los barrios y aportaban maquinarias para las obras. La empresa aseguraba la factibilidad técnica, aportaba materiales, supervisaba los trabajos y capacitaba a la mano de obra. Las organizaciones aportaban su trabajo y se comprometían a pagar los servicios (Catenazzi, 2007).

Tras la crisis nacional, política y económica de 2001, se sancionó la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario. Dicha ley dispuso el fin de la convertibilidad y la renegociación de los contratos de concesión. Tras varios intentos de renegociación entre el gobierno y AASA, el Decreto N° 303/06 del año 2006 puso fin a la gestión de AASA. Según cálculos de Azpiazu (2010), la empresa saliente cumplió tan solo con 60,9% de las inversiones estipuladas. Por otro lado, varios analistas coinciden en que las inversiones que efectivamente se realizaron continuaron perjudicando a las AI y las zonas periféricas de la RMBA y privilegiando a los sectores que podían pagar el servicio, mediante una lógica focalizada en el mantenimiento de las redes existentes antes que en su ampliación (Catenazzi, 2004, pp. 140-143; Ciccollella, 2009, p. 298; Montera, 2012, pp. 7-8; Rocca, 2011, p. 2). Según cálculos de la empresa entrante, aproximadamente 16% de los habitantes de la RMBA no fueron provistos por el servicio de agua potable, 36% por el de cloacas<sup>3</sup> y 66% no recibió ningún tratamiento para sus afluentes cloacales durante la gestión de AASA (ver cuadro 1).

Cuadro 1  
**Habitantes no servidos por AASA en la RMBA**

| Servicio                           | Valores porcentuales | Valores absolutos |
|------------------------------------|----------------------|-------------------|
| Agua potable                       | 16                   | 1.497.523         |
| Cloacas                            | 36                   | 3.368.812         |
| Tratamiento de afluentes cloacales | 66                   | 6.180.000         |

Fuente: Aguas y Saneamientos Argentinos, S. A., 2006.

<sup>3</sup> El saldo en porcentaje de personas sin provisión de los servicios de agua potable y redes cloacales, calculado por el experto Azpiazu para el año 2002, son considerablemente menores a los de la empresa, 8,5% (alrededor de 800.000 personas) y 11,05% (alrededor de 1.032.000 personas), respectivamente, aunque de todas maneras confirman el incumplimiento del contrato y la falta de inversiones por parte de AASA.

En vista de la lógica mercantil y el déficit sanitario de AASA, el Decreto N° 303/06 declaraba que mientras AASA concebía al agua potable “desde una perspectiva de economía de mercado”, el Estado lo hacía como “un bien social y cultural”, un “derecho humano” (Poder Ejecutivo de la Nación Argentina, 2006). Desde 2006 el modelo estatal vigente de aguas y saneamiento se conforma de la siguiente manera: Aguas y Saneamientos Argentinos, S.A. (AySA) se encarga de la gestión; el Ente Regulador del Agua y Saneamiento (ERAS), del control fiscal y financiero; y la Agencia de Planificación (A.PLA), del control de las obras. Los últimos dos son entes tripartitos con representantes de los municipios de la provincia, la ciudad de Buenos Aires y nación. El modelo es similar al de AASA en tanto las competencias de gestión y regulación están divididas. En lo que a los AI respecta, tampoco difiere mucho del MPG de AASA (ver cuadro 2). La extensión de las redes de agua potable y cloacas en AI se lleva adelante a partir de dos programas: Agua + Trabajo y Cloacas + Trabajo. Ambos programas, a su vez, están vinculados a los recursos de otro programa estatal del Ministerio de Desarrollo Social de Nación, popularmente conocido como Programa Argentina Trabaja. El Programa Argentina Trabaja es el último eslabón de una serie de programas estatales que después de 2003 incentivó la creación de cooperativas para distintos fines. Las responsabilidades en los programas Agua y Cloacas + Trabajo se dividen de la siguiente manera: los municipios seleccionan los barrios, la empresa asegura la factibilidad técnica, aporta materiales, supervisa los trabajos y capacita a la mano de obra, y las cooperativas aportan su trabajo a cambio del ingreso correspondiente al programa.

Cuadro 2  
Cambios en la provisión de los servicios de agua y saneamiento en AI de la RMBA

|                               | Hasta 1993          | Entre 1993 y 2006                   | De 2006 en adelante                       |
|-------------------------------|---------------------|-------------------------------------|-------------------------------------------|
| Gestión                       | Pública             | Privada                             | Pública                                   |
| Empresa                       | Obras Sanitarias    | AASA                                | AySA                                      |
| Objetivo manifiesto           | Provisión universal | Provisión universal                 | Provisión universal                       |
| Objetivo implícito            | –                   | Maximización de ganancias           | –                                         |
| Ente regulador                | –                   | Público: ETOSS                      | Públicos: A.Pla y ERAS                    |
| Agentes locales en la gestión | –                   | Organizaciones-líderes individuales | Cooperativas (Programa Argentina Trabaja) |

Fuente: Elaboración propia.

## INTERLUDIO: PREGUNTAS SOBRE EL DERECHO UNIVERSAL AL AGUA Y LA PARTICIPACIÓN DE LOS AGENTES LOCALES

Hasta aquí he narrado lo que considero como los rasgos y consecuencias más salientes de los modelos de gestión del agua en AI. Desde este punto en adelante mi presentación dará un “giro etnográfico” para ocuparse específicamente de lo sucedido con la provisión del agua en el barrio Reconquista. Pero antes de describirlo, vale la pena señalar brevemente algunas cuestiones. La primera de ellas refiere a lo que varios especialistas, quizá entusiasmados por el regreso del servicio de agua potable a la gestión pública<sup>4</sup>, han denominado como *modelo social del agua*, *gestión estatal* o *racionalismo administrativo* (Catenazzi, 2004; Pérez, 1999, 2001; y Castro, 2011, respectivamente). Con diferencias menores, las nociones anteriores tratan de dar cuenta de un modelo de gestión en que el acceso y los medios por los que se accede al agua son valorados como bienes sociales o derechos humanos, que no pueden depender de la posición de los usuarios en el mercado. Esto supone una garantía de universalidad en la provisión y medios de provisión del agua, “la expansión del control centralizado de los servicios de agua y saneamiento a cargo de entidades públicas (nacionales e internacionales) dotadas de personal técnico-administrativo específicamente capacitado (conformación de hidroburocracias) y la formulación de estándares generales de calidad del servicio bajo el control de estas entidades” (Castro, 2011, p. 70).

Claramente, los autores anteriores aciertan en el abandono de una lógica mercantil de la gestión del agua y lo sintetizan muy bien mediante indicadores que demuestran mayores porcentajes de inversión, grandes transferencias corrientes y directas por parte del Estado nacional y, pese a ello, saldos negativos en la balanza comercial de AySA (Montera, 2012). No aciertan cuando suponen que los medios a través de los cuales se expanden los servicios de agua y cloacas son universales y, por ello, indiscriminados según el estatus socioeconómico del beneficiario. Por el contrario, los programas Agua + Trabajo y Cloacas + Trabajo, promovidos por la nueva gestión pública, comparten con el MPG de AASA el

---

<sup>4</sup> Referencias expresadas en documentos públicos, como la ya citada del Decreto N° 303/06, y la siguiente, formulada por la propia empresa AySA, pueden haber acrecentado ese estado de ánimo: “La incorporación de aquellos habitantes que aún no cuentan con estas prestaciones esenciales es una prioridad para las autoridades y una de las tareas más importantes que AySA tiene por delante” (citado en Montera, 2012, p. 9).

hecho de que solo en los AI los agentes locales deben hacerse cargo de gran parte de la provisión de los servicios. La *formulación de estándares generales de calidad* y la prestación de los servicios por parte de personal específicamente capacitado (o *hidroburocracias*, como gusta decir Castro, 2011), en el caso de los AI, son al menos dos elementos dignos de problematizar.

La segunda de las cuestiones que quiero introducir aquí, relacionada con lo anterior y que es la idea detrás de los apartados que siguen, es que tanto la gestión privada como estatal tienen por correlato en los AI a agentes locales que cubren la distancia entre las necesidades de los barrios y las limitaciones de los modelos de gestión. En otras palabras, los habitantes de AI no son simplemente sujetos sufrientes de las consecuencias sociales, económicas y ambientales de la exclusión, como postulan no pocos autores (Auyero y Swistun, 2007; Carman, 2012; Davis, 2007), sino protagonistas de *procesos de ciudadanía insurgente* (Holston, 2008, 2009).

A continuación se hace una breve descripción de Reconquista e inmediatamente un análisis de la participación de agentes locales en la provisión de servicios urbanos básicos en el barrio.

## UBICACIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL BARRIO RECONQUISTA<sup>5</sup>

La RMBA forma parte de la provincia de Buenos Aires y es el centro administrativo y comercial del país. El río Reconquista también forma parte de la provincia de Buenos Aires y es considerado el segundo más contaminado de la Argentina (Curutchet et al., 2011; Defensor del Pueblo et al., 2007). Sobre la llanura de inundación del tramo inferior, el más contaminado de este río (Curutchet et al., 2011; Defensor del Pueblo et al., 2007), y al noroeste de la ciudad autónoma de Buenos Aires (centro de la RMBA), se asienta el barrio Reconquista. El barrio ocupa allí, aproximadamente, 50 hectáreas de terrenos que originalmente eran bañados y totorales, y que los propios vecinos fueron rellenando con residuos de distinto tipo a medida que se instalaban.

---

<sup>5</sup> Ver figura 1.

La altura del suelo en Reconquista decrece, aproximadamente, dos metros en dirección sur-norte, culminando hacia el noreste en un arroyo denominado “El Zanjón” por los habitantes del barrio (Curutchet et al., 2011). El Zanjón es, en realidad, parte de un canal que se desprende del río Reconquista y, por tanto, recibe los contaminantes que circulan por sus aguas. También es depositario de los vuelcos cloacales del barrio, de desechos industriales y de descargas ilegales de residuos. En suma, el barrio Reconquista reúne para sí todos los componentes característicos de un AI degradado ambientalmente de la periferia de la RMBA (ocupación ilegal de una planicie de inundación, construcciones de materiales precarios, pobreza extrema, alta densidad poblacional, vuelcos industriales, descargas cloacales, basurales “a cielo abierto”<sup>6</sup> e insuficiente o nula provisión de servicios urbanos básicos) y, además, le agrega a lo anterior su vecindad con el relleno sanitario más grande de la región (denominado CEAMSE por los vecinos en referencia a la empresa que lo gestiona), (Curutchet et al., 2011).

Pese a aquello, el barrio ha logrado para sí (más específicamente un líder local ha logrado para el barrio) la provisión de agua potable, un servicio del que carecen muchos otros. Actualmente el servicio es provisto por la empresa AySA. Solo en unas pocas cuadras del barrio la conexión de las casas a la red de agua fue realizada por la empresa prestataria (para entonces AASA); las restantes son abastecidas por un precario sistema de mangueras plásticas que los propios vecinos han tendido. Las mangueras están expuestas a pinchaduras y cortes y comúnmente cruzan zanjas a cielo abierto, a las cuales son arrojadas las aguas servidas de las casas (Curutchet et al., 2011).

En los apartados que siguen relato las formas en que el Estado socio, líderes locales y organizaciones del barrio se entrelazan para dotarlo de los servicios que, de otra manera, no le serían provistos.

---

<sup>6</sup> Es la denominación coloquial que reciben las disposiciones de residuos ilegales, sin tratamiento y, por lo general, en AI y/o zonas periféricas.

Figura 1  
**Mapa del barrio Reconquista**



Fuente: Elaboración propia con base en imagen de Google Earth.

## PROFUSIÓN DE LA VIDA ORGANIZACIONAL

En Reconquista, el emprendimiento individual y la vida organizacional se han combinado y confundido, durante décadas, como mecanismos a través de los cuales satisfacer la provisión de SUB. Pero durante los últimos años algo cambió. El incentivo de fondos provenientes de distintos programas nacionales, cuyo eslabón final es el programa popularmente conocido como “Argentina Trabaja”, multiplicó la cantidad de organizaciones destinadas a brindar servicios de los más diversos. De hecho, en el barrio la creación de “nuevas” organizaciones es percibida no solo como un mecanismo para satisfacer necesidades, sino principalmente como un modo de perpetuar el emprendimiento individual que antes encarnaban los referentes barriales.

Así lo expresa, con cierto cinismo, un viejo puntero barrial devenido director de una ONG:

No, ahora es algo que lo arman ellos, para decir “desde el punto de vista institucional tenemos esto”. Es lo mismo que nosotros. Hoy todas las unidades básicas [organizaciones de base del peronismo] son ONG. Pero ¿por qué? Porque se veía un cambio en una nueva forma de hacer política (Pacho, entrevista, 2010).

Las nuevas organizaciones surgen de la confluencia entre la expectativa de conseguir fondos públicos y la sensación de que nadie va a venir de “afuera” a resolver los problemas del barrio. Esta sensación es muy fuerte entre muchos de los miembros de organizaciones entrevistados. Así lo expresa, en referencia a los problemas de contaminación, un joven de diecisiete años que nació y vive en Reconquista: “Quién va a resolver las cosas por vos sino sos vos. Estás vos y te tenés que hacer cargo... Yo no confío en nadie” (Coqui, entrevista, 2011).

Esta sensación de aislamiento se traduce en una gran desconfianza entre las organizaciones del barrio y tiene como contracara un sentido de responsabilidad por el propio destino.

En el área geográfica mayor en que se localiza Reconquista, es posible identificar tres momentos como propulsores de la creación de organizaciones comunitarias. Los dos primeros coinciden con las coyunturas de crisis que, de hecho, impulsaron el crecimiento de la población en el área: la crisis hiperinflacionaria de 1989 y la crisis de 2001-2002. El tercer momento está vinculado con los programas estatales que desde 2003 incentivaron la creación de cooperativas para distintos fines.

El papel de la crisis de 1989 es explicitada en la historia “oficial” de una red (Red Gesol) que incluye organizaciones del barrio bajo estudio:

La Red de Organizaciones de Gestión Solidaria Red Gesol nació en el año 1989 en el contexto de la hiperinflación, el cierre masivo de fábricas y el inicio del proceso de reestructuración del Estado y las privatizaciones con el objetivo de dar respuesta a la desocupación desde la propia comunidad afectada. Su primera forma jurídica se concretó tres años después con la fundación de la Asociación Mutual de Empleo y Gestión Solidarias, cuya misión fue y sigue siendo generar ingresos dignos a través de formas de autoempleo, microempresas y empresas sociales en el marco de la Economía Social y el Desarrollo Local. Durante la década del 90, además del Derecho al Trabajo Decente y a medida de que la situación socioeconómica se agravaba para los sectores populares, en la Red Gesol fue cobrando importancia la concreción de otros derechos básicos (alimentación, viviendas, salud, educación, cultura, recreación). Hoy, conforman la Red Gesol más de 60 organizaciones con distintos grados de institucionalidad y tipos organizativos: desde centros de promoción comunitarios barriales hasta

entidades de desarrollo integradas por técnicos y profesionales. Está estructurada con visión federal en regiones como NOA, NEA, Centro y RMBA<sup>7</sup> (González, entrevista, 2010).

Para estas organizaciones, el autoempleo, la microempresa o la empresa social son la forma de responder a una situación de crisis en la que los derechos básicos son puestos en cuestión. Según el líder de una organización de Reconquista, igual papel parece haber cumplido la crisis de 2001-2002:

La asociación se creó un año y medio antes de empezar acá, creo en el 2001-2002. Después de la debacle de De la Rúa, ese año nosotros hicimos un curso para fundar un comedor y a través de eso nosotros hicimos una asociación civil para poder seguir manteniéndolo con subsidios de la provincia. Después hicimos otro curso y donamos una ambulancia al Centro de Salud, que nunca la usaron, problemas con la municipalidad... pero bueno... uno regala algo y quiere que lo use para tal fin. Si la hubiese regalado el Rotary Club, la hubiesen usado, pero nosotros somos un par de negros y le regalamos algo al intendente de ojitos claros... (Fernández, entrevista, 2011).

Una vez más, en las organizaciones el emprendimiento deviene la forma de resolver aquello que las crisis económicas provocaron. Sin embargo, el fenómeno de las organizaciones no desaparece con la remisión de las sucesivas crisis. Por el contrario, las organizaciones que emergen crisis tras crisis se van acumulando y superponiendo (como capas) en el barrio. Y es respecto de ese proceso de acumulación que cobra especial importancia, en el área bajo estudio, el fuerte incentivo a la cooperativización posterior a 2003. En el trabajo de campo me topé permanentemente con nuevas cooperativas, financiadas por el Programa Argentina Trabaja (u otros programas estatales nacionales y/o municipales), dedicadas a tareas tales como la limpieza de arroyos, la limpieza de calles, la construcción de veredas y otras pequeñas obras. Algunas de las cooperativas creadas surgen como apéndices o derivaciones de organizaciones ya existentes, originalmente dedicadas a tareas más vinculadas con la asistencia social (comedores, guarderías, etc.); otras, en cambio, son directamente obra de la difusión de los programas estatales. Esta no es una diferencia menor. Mientras las primeras, que siguen vinculadas a las actividades que le han dado origen, cuentan con recursos materiales (en muchos casos escasos) y contactos con funcionarios públicos o autoridades de empresas prestatarias,

---

<sup>7</sup> Ver [http://www.gesol.org.ar/n\\_historia.htm](http://www.gesol.org.ar/n_historia.htm), visitado por última vez el 16/01/13.

las que solo son “cooperativas” dependen exclusivamente de la financiación del programa. Esto incide directamente en el contenido de los reclamos que ambos tipos de organizaciones formulan. Las primeras organizaciones pueden realizar demandas relativas a la calidad de los servicios que prestan o a la necesidad de seguir cumpliendo las funciones que cumplieran en sus inicios, tal como lo menciona en el siguiente testimonio una integrante de la Red Gesol:

A nosotras nos quieren hacer salir a hacer recolección y barrido, pero nosotras tenemos el comedor de toda la vida... el apoyo escolar, no podemos dejar esas cosas y no lo vamos a hacer. Ya hicimos una carta y nuestra jefa regional se va a juntar con el coordinador de cooperativas para que no nos vengán con ese disparate (Alejandra, entrevista, 2012).

En cambio, los integrantes de las nuevas cooperativas dirigen sus esfuerzos a asegurar la continuidad de la financiación, tal como nos lo relata Lilly en el siguiente diálogo:

Nosotros somos los que tratamos de limpiar el Zanjón, tratamos porque la verdad que no se puede (...), nosotros pedimos volquetes y si se les canta al corralón te lo traen y lo ponemos adentro del volquete y se los llevan... pero a veces te dicen “sí, te voy a bajar volquete”, ellos te tienen que bajar todos los días el volquete, y a veces no te lo traen (...) Pero en realidad, ahora lo que más nos preocupa es el contrato. Ahora en junio tendríamos que ver si nos extienden el contrato para dos años más, que estamos esperando que nos den, porque el trabajo que nosotros hacemos nadie lo hace, ¿eh? Nos metemos ahí adentro del Zanjón, sacamos todas las bolsas que hay adentro; si no quedaría todo tapado. Esto ahí, si venías hace un rato estaba alto, porque estaba todo tapado (...)

Patricio: “Bueno, ya saben nosotros estamos viniendo seguido, si quieren otro día vengo y hablamos un poco más, no sé cuanta utilidad puede llegar a tener porque...”

Lilly: “No, pero al menos para que vean que nosotros hacemos el trabajo, ven de afuera... porque después tenemos que renovar y el que firma no nos quiere firmar porque dice ‘ustedes tienen muchas denuncias de que no hacen el trabajo’ (...) acá hay mucha gente grande que no pueden hacer otros trabajos, hay compañeras con distintas enfermedades que en otros trabajos no los toman, solo en las cooperativas pueden trabajar”.

Patricio: “¿Y cómo nació su cooperativa?”

Lilly: “Y... fuimos a pedir trabajo. Nos ofrecieron como diciendo no lo van a tomar (...) nos dijo “vayan a limpiar zanjones”, como diciendo no lo van a agarrar, y ahí, ¿¡Cómo no!?. Tomamos el trabajo y hace 5 años que no paramos más” (Lilly, entrevista, 2012).

Con los años, la multiplicidad de organizaciones se transforma en una gran madeja de diferencias que solo puede ser entendida en la lógica de la supervivencia que esas organizaciones suponen para la comunidad. Por esta vía se crean múltiples espacios en los que los sujetos se encuentran y juntos definen qué hacer para obtener respuesta a alguna de sus múltiples demandas. Como afirma el líder de una planta social de reciclado, lo decisivo es que “te empiecen a dar bola”:

Sí, esto es una planta social que la gerencia nuestra asociación civil. La planta ya tiene 6 años y somos la primera planta que está en tierras del Ceamse. Esta planta surgió 6 años atrás cuando la gente entraba al relleno sanitario, la policía los echaba, andaba a los tiros y después hubo un muerto... viste cómo pasa que te empiezan a dar bola cuando pasa eso... Entonces empezamos a trabajar con esto, que primero fue una locura de quien les habla porque nadie creía en esto. Después se fue mejorando en el tiempo y ahora hay nueve plantas sociales (Lija, entrevista, 2010).

Pero la preocupación por “que te empiecen a dar bola” no responde a una mera cuestión de reconocimiento, sino a un conjunto de intereses y necesidades a veces contradictorios. Por un lado, el interés de que los SUB, como el agua potable, lleguen al barrio en condiciones óptimas, pero, por otro lado, la necesidad de captar fondos o continuar con ellos. En las siguientes citas podemos ver cómo se expresan estas contradicciones en demandas con formas y contenidos muy distintos:

Grace: “En verano el tema del agua es un desastre (...) hace dos meses que vienen diciendo que van a hacer el ‘Agua + Trabajo’ pero hasta ahora nada (...) es así, en verano el agua, en invierno la luz. Toda la semana pasada nos quedamos sin luz, le tuvimos que cortar la Márquez para que nos dieran pelota” (Grace, entrevista, 2010).

En este caso, el pedido es por la implementación prometida de un programa que tiene como fin la conexión de todas las casas a una red formal de agua y por las mejoras del servicio de luz eléctrica. Ahora, veamos el siguiente:

Pacha: “Yo tengo un comentario, que a mí como vecino... la verdad me parece mal, ¿no?... porque con el tema del agua, las cooperativas que están trabajando son todas gente de afuera, no hay gente del barrio y con la necesidad que hay acá me parece que deberían ser gente del barrio” (Pacha, entrevista, 2012).

Como podemos observar, aquí el reclamo no es por fallas en la provisión de un servicio, sino porque los fondos con los que se financia la implementación

de mejoras en la red de agua potable sean destinados a “gente del barrio”. Testimonios de ambos tipos se multiplican en el barrio, a medida que crecen y se mezclan la cantidad de organizaciones y cooperativas que, por un lado, luchan por las mejoras de sus condiciones cotidianas de vida y, por el otro, sencillamente por sobrevivir.

### **“LA COMUNIDAD ORGANIZADA” A INSTANCIAS DEL ESTADO-SOCIO**

La acción del Estado en Reconquista no se agota en los planes de financiamiento. Existen otras instancias que tienen por fin fomentar el asociacionismo y la participación local. Estas instancias están lejos de lo que autores como Dagnino (2002) y Avritzer (2009) denominan como *espacios públicos* o *procesos interactivos de diseños participativos*, donde una comunidad entera decide sobre un tema o un programa de acción estable, institucionalizado y donde el Estado no prescinde o transfiere sus responsabilidades (Acuña, 2007). Por el contrario, estas instancias son el producto de políticas focalizadas que adquieren la forma de foros de diálogo de participación abierta. Por lo general son llevadas adelante por uno o dos representantes de agencias públicas, ante el total desconocimiento de otras agencias del mismo o distintos niveles, sin muchos más recursos que los propios o los de aquellos agentes locales a los que están dirigidos, y cuyo fin principal es el de fomentar el trabajo en red y aunar voluntades locales. Actualmente, en el barrio funcionan dos de estas instancias. La primera data de principios del año 2011 y es el resultado de una política focalizada del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires, denominada “Prácticas integradas e integrales en la comunidad”.

Según un informe presentado al municipio donde se localiza Reconquista,

en este espacio se llevan a cabo reuniones quincenales los días martes de 9 a 13 hs, de participación abierta. En ellas, a partir de necesidades expresadas por la comunidad, diseñamos en forma conjunta proyectos con actividades que se llevan a cabo en el barrio y sus instituciones (...) El objetivo de dichas reuniones de reflexión es la evaluación permanente de la práctica de gestión del equipo implementada en el barrio. *La meta es la comunidad organizada*, por lo tanto, se promueve que sea la comunidad quien sea la responsable de los proyectos y actividades realizadas (...) Las actividades fueron tomando diferentes direcciones a lo largo del desarrollo de los proyectos en función de las necesidades de los

vecinos del barrio y sus instituciones. Buscamos *instituir dispositivos de modo flexible propiciando la organización comunitaria e institucional que se pueda sostener en el tiempo*. Pensamos que *esa organización puede facilitar el trabajo sobre las problemáticas propiciando su canalización en proyectos que tengan a la comunidad como protagonista, ya que al serlo es más saludable* (Provincia de Buenos Aires, 2011, pp. 1-2, las cursivas son mías).

Como dice su coordinador “Ferchu”, en prácticamente cada una de las reuniones a las que he asistido:

Nosotros no tenemos un programa, nuestro programa son las necesidades del barrio y las cosas que vienen haciendo los distintos grupos que trabajan en el barrio: nuestro objetivo es articular, articular, articular (Ferchu, entrevista, 2011).

La segunda de estas instancias del Estado socio depende de la nación argentina y es mucho más reciente, data del mes de mayo del pasado año. A diferencia del anterior, no es su propósito sostenerse en el tiempo, pero sí establecer en el barrio “una mesa de gestión permanente”. La siguiente cita forma parte de la presentación que el coordinador del proyecto hizo en la primera reunión ante vecinos y organizaciones del barrio:

Quizá algunos ya saben, la idea de esta reunión (...) es que vamos a empezar un trabajo común con lo que ustedes ya están llevando adelante. Principalmente, la idea de la tarea es que siete ministerios del gobierno nacional participen activamente del trabajo cotidiano en siete barrios que se han elegido (...) ¿Cuáles son los temas? Son temas que luego desarrollaremos, *ustedes nos contarán sus expectativas* (...) Tenemos que conformarnos en una *mesa de gestión de acción permanente, no venimos solo por hoy, vamos a estar trabajando en continuo 90 días pero la idea es que después quede la mesa de gestión, de contacto permanente entre nación y el barrio* (...) Vamos a hacer también una encuesta muy completa, que contemple temas de salud, pero que también de ahí surjan las necesidades de que cada familia del barrio (...) y durante los 90 días que vamos a participar la idea es ir haciendo *actividades que nos integren, que nos vayan unificando* (...) *Por supuesto, sabemos también que el municipio va a estar participando en esta iniciativa* (Alejandro, entrevista, 2012. Las cursivas son mías).

Junto con el sistema de cooperativas, estas son las otros dos instancias en donde el Estado socio “facilita, permite, estimula, configura e incita en las actividades de autogobierno de una multitud de entidades dispersas –asociaciones, firmas,

comunidades, individuos— que tomarían para sí mismos mucho de los poderes y responsabilidades previamente anexados por “el Estado” (Osborne y Rose, 1999, p. 751). En estos espacios los integrantes de las cooperativas manifiestan sus preocupaciones y el Estado les da una mano para que puedan resolver sus problemas. En vez de proveerles un servicio de limpieza y recolección como al resto de los barrios, les dan escobas y bolsas para que ellos recolecten los residuos; en vez de asegurarles el derecho a una vivienda digna, les dan materiales para que se construyan su propia casilla. Si no cumplen con su parte, los vecinos son los responsables. Observemos el siguiente diálogo entre una vecina y promotora de salud del barrio y una trabajadora social:

Promo: “Lauri, yo te quiero decir algo que es muy duro para mí, porque vos ayudaste mucho a esa familia cuando se les quemó la casa (...) y ahora me enteré que vendieron todas las chapas y los materiales. Yo te lo digo para que sepas a quiénes darle y a quiénes no la próxima vez...”

Lauri: “Bueno, pero uno sabe que esas cosas pueden pasar, es frustrante pero no quedan muchas más cosas por hacer” (Lauri y Promo, entrevista, 2012).

Sin embargo, lo más curioso de estos dos espacios no es que su rol sea el de “integrar a la comunidad”, el de lograr una “comunidad organizada”. Entre ambos parece no haber integración posible. Frases como la siguiente son usuales en cada una de las reuniones: “No sé si saben que eso depende de Provincia, nosotros vamos a tratar de ayudar pero vayan a pedirle a ellos que están llenos de plata” (Alejandro, entrevista, 2012).

Por ello, aun cuando estos espacios están presentes en el barrio, para muchos de sus habitantes el método más efectivo para solucionar algunas de sus necesidades parece ser el de recurrir a la intermediación de un líder barrial.

## **POR LA SENDA DE LA INTERMEDIACIÓN INDIVIDUAL**

Crear una organización no es tarea fácil. Hay que remontar muchas dificultades. Pero la dificultad más señalada por la mayoría de los entrevistados fue la articulación entre las organizaciones del barrio. “Tenemos que juntarnos y articular” es una de las frases y de los reclamos más escuchados entre los miembros de las organizaciones. Por su parte, cuando un actor político, un funcionario estatal o un agente de una empresa de servicios quieren acercarse a barrios como Reconquista,

se encuentran con una gran profusión de organizaciones que compiten entre sí y se superponen. Quizá por ello, por practicar la misma desconfianza existente entre las organizaciones, prefieren identificar individuos clave que les permitan obtener o transmitir información o proveer un servicio determinado. Esos individuos pueden o no pertenecer a una organización específica, pero su atributo principal es su conocimiento de la historia del barrio y de sus pobladores. Esos individuos tienen, a su vez, la capacidad de recorrer el camino inverso: contactar al funcionario o agente indicado cuando un vecino se les acerca para pedir solución a un problema concreto. En el barrio uno se puede encontrar con varios individuos que cumplen con esta tarea pero uno se destaca en el reconocimiento de los vecinos: León. Las historias de León en el barrio se remontan a principios de los años ochenta y es casi imposible caminar con él por las calles de Reconquista sin que se pare a saludar a casi todos los vecinos. En la resolución de muchos de los SUB, León cumple un papel fundamental para el barrio. El mismo suele decir respecto de sí mismo que parece el intendente:

Otro –Lorena, anota el número de León para...

Lorena –Sí, ahora anoto.

Otro –... para los focos.

León –Pero che... ya parezco el intendente yo... yo no soy el intendente.

Lorena –No, no es el intendente pero usted ayuda más que el intendente acá.

Usted es más que el intendente, porque es la realidad. Porque cuando falta luz, primero vamos de León.

León –Falta agua acá, que hay un quilombo...

Lorena –Vamos de León, porque acá el intendente ni un foco pone.

León –Bueno, ¿Qué son dos o tres?

Otro –Tres

León –Bueno

Lorena –¿Adónde...? ¿Para dónde? Qué tres, son para todos los focos... para todo el barrio falta focos.

Otro –No, no... es una nota que va a hacer para decir “acá así, para el fondo”... Porque Cachín pidió veinte focos pero...

Lorena –¡Pero que va a pedir Cachín! ¿Sabés para qué quiere Cachín los focos?

Otro –Para metérselos en el culo.

Lorena –Porque siempre que pide algo Cachín de acá del fondo no se acuerda nunca, los va a vender (Lorena, León y otro, entrevista, 2011).

Durante los años noventa, cuando el barrio se poblaba más y más, León cumplió un papel fundamental en la provisión del agua potable. León es uno de esos

referentes que, en parte gracias a la relación que mantenía con el Intendente de entonces, logró que AASA dejara un caño maestro, gracias al cual en el presente todas las casas del barrio tienen agua. Aquí me importa resaltar dos cuestiones: por un lado, el carácter individual que adquieren estas gestiones y, por otro lado, la capacidad de agencia que tiene León por sobre muchas otras organizaciones del barrio. En cuanto a esto último, fue León quien se puso en contacto con la empresa, llamó por teléfono, los ingresó al barrio y organizó junto con los vecinos una cuadrilla que hizo el trabajo en el barrio para que la empresa pudiera dejar esa cañería. Veamos el siguiente testimonio al respecto:

León –Esto lo hicimos todo, fue jodido porque hubo que rellenar todo y... ¿De dónde sacás el agua vos? Pero esto, lo hicimos todo completo, todos los caños. Bueno, acá vino un personaje y sabés lo que hizo... mediante otro político, querían mejorar las calles, no sé qué carajo. ¿Sabés lo que hizo? Trajo las máquinas excavadoras y levantó todo y justo acá había una válvula. Y viste, yo los dejaba a ellos y cuando se encontraban con el cuello en la soga, me venían a ver a mí... y le digo, “¿Qué pasó?” “Y se rompió”... Le dije, “no me vengas que se rompió, que está a un metro y medio bajo tierra, lo puse yo” (León, entrevista, 2011).

Esta relación absolutamente personal sostenida en la figura de León se mantiene hasta el presente. El uso de la primera persona del singular es una constante “Yo hice, yo fui, yo hablé, etc.”. Y si bien la primera impresión es de exageración, también es cierto que en el barrio León cumple esa tarea de resolver los constantes problemas de luz, agua y cloacas. En el siguiente diálogo León y Lorena (una habitante de Reconquista) se refieren a las dificultades que tuvieron “los últimos días” con el agua y la luz:

León –No sé qué trabajo hicieron con el agua, qué cagada hicieron... el tipo yo sé que metió un caño, un... clavó un...

Lorena –Un fierro, y se rompió el caño principal.

Patricio –¿Qué pasó?

León –No, ayer... vos estuviste en el... en la cañería de agua, el cruce, el caño maestro rompió... Metió un fierro no sé para qué.

Lorena –Sí, que tampoco... porque eso tejido ahí, y reventó un caño.

León –¡Ah, ah! Milagro, que quieren hacer algo y hacen cagada.

Patricio –¿Y ahora?

León –No, ya vinieron... ya lo arreglé yo. Y porque es lo que digo yo, no es sencillo... porque acá, vos le decis a la empresa, llegan hasta el lado del jardín, se dan la vuelta y se van a la mierda. No sé la luz, ¿Qué pasa con la luz?

Lorena –Y sí, es verdad... Si acá no van y le dicen a León nadie tiene luz... así que vamos y lo buscamos a él, “anda a buscar a León” todo León, todo León

León –No porque... yo se lo hice, porque es un tema... porque si yo no estoy y vienen los muchachos, ¿Qué pasa? Se van (Lorena y León, entrevista, 2012).

En estas como en tantas otras situaciones la relación con las autoridades municipales y provinciales es fundamental. Si bien a simple vista se puede tener la impresión que líderes como León alimentan egos personales, esta es una muy pequeña parte de la cuestión. Los líderes locales se constituyen en figuras centrales para la resolución de los conflictos, la canalización de demandas y las eventuales mejoras de los SUB. Así es como León recuerda lo crucial que fue su trabajo y relación con el intendente Semino:

León: –Yo apoyé a Semino, yo trabajé mucho y lo apoyé porque me parecía que era un hombre que se había ganado el respeto de nuestro movimiento, del peronismo, pero nada más que se mandó un par de macanas porque... lo traicionaron primeramente, lo traicionaron... y después, la macana era que le gustaba el chupi.

Patricio –¿Y la escuela de cuándo es?

León –De allá, de...

Patricio –¿En esa época?

León –Claro, si él me dio una mano para comprar las tierras... no, en eso... estuvo presente en la primera etapa. En el agua corriente también me ayudó mucho... yo con él, ¿Viste al lado del jardín? Inauguramos la primera etapa con él, vinieron todos los canales de televisión... y yo le dije, “¿Para qué quiero la televisión? Yo quiero el agua” (León, entrevista, 2012).

Así, aquello que en el relato de León aparece como la mano que a él le dio al Intendente probablemente pueda ser leído en otra clave: la función central que adquiere para el barrio, en el marco de un Estado socio, la intermediación individual de estos líderes locales y las relaciones que establecen con actores estatales. Pareciera que no es sino mediante este tipo de relaciones puramente personales, de las que carecen la mayoría de las organizaciones y cooperativas, que el líder barrial logra enfocar, como ningún otro agente local o público, la acción del Estado en la resolución de las necesidades colectivas de la comunidad.

## REFLEXIONES FINALES

En la introducción he planteado tres objetivos. El primero de ellos, *describir el contexto en el que surgen, en los últimos treinta años, AI en tierras ambientalmente degradadas de la periferia de la RMBA*. El relato que satisfizo este objetivo

me permitió trazar los principales elementos de lo que considero el pasaje de un Estado populista a un *Estado socio*. Durante la exposición señalo a dos de estos elementos como decisivos en la emergencia de AI, degradados ambientalmente de la RMBA: la implementación de políticas económicas neoliberales y el avance del proceso de urbanización de la región.

La implementación de políticas neoliberales tales como el encarecimiento del mercado inmobiliario, la contracción del mercado laboral, la falta de políticas de vivienda barata y la merma en el poder adquisitivo de los sectores populares convirtieron a los AI, de estrategias de habitación transitoria (Verbitsky, 1957) en las formas preponderantes y definitivas de acceso a la vivienda urbana para los sectores populares (Cravino et al., 2007). El avance del proceso de urbanización de la RMBA, por su parte, empujó a los sectores populares, sin poder adquisitivo, a localizarse en terrenos degradados ambientalmente con nulo o escaso valor comercial (Fernández Bouzo et al., 2011).

El segundo objetivo planteado en la introducción fue el siguiente: *observar los cambios históricos en la prestación de SUB en AI, tomando el caso de la provisión de agua potable*. De este objetivo resultaron dos reflexiones. La primera de ellas, que la estratificación socioeconómica de la provisión y las formas de provisión del agua potable han sido, desde 1947, una característica estructural de las mismas, independientemente de que la gestión sea privada o pública y de las esperanzas que algunos autores hayan depositado en la última (Catenazzi, 2004; Pírez, 1999, 2001; y Castro, 2011). La segunda reflexión a la que he arribado en este punto es que tanto la gestión privada como estatal tienen por correlato, en los AI, a agentes locales que se encargan de gran parte de la provisión del agua potable, mediante lo que Holston (2008, 2009) ha denominado *procesos de ciudadanías insurgentes*. Como consecuencia de estos procesos de ciudadanías insurgentes y de las formas que adquiere la provisión del agua en AI, esta parece depender, en gran parte, de la construcción de asociaciones entre líderes u organizaciones locales y funcionarios públicos o representantes de las empresas prestatarias de turno.

El tercer y último objetivo planteado fue el de *identificar, en Reconquista, el rol que ocupan y la capacidad de agencia con la que cuentan las organizaciones locales y el liderazgo individual en torno a la provisión de SUB*. Al respecto, he señalado cómo en Reconquista existen ambos tipos de agentes locales: León, relacionado con el modelo de AASA, y otros relacionados con el actual modelo de cooperativas. Mientras que León logró la instalación de la cañería central que al día

de hoy provee agua a todo el barrio, en parte gracias a su relación con el intendente Semino, las cooperativas parecen no tener la misma capacidad de agencia. Una diferencia importante parece existir también entre las nuevas cooperativas y las organizaciones que preexisten al aluvión de programas estatales que culminaron en Argentina Trabaja. En tanto las últimas prosiguen con las actividades que desarrollaran antes del financiamiento de los programas estatales, parecen depender menos de este y tener, por tanto, más capacidad de agencia para reclamar o desarrollar mejoras en la provisión de SUB en el barrio. Por el contrario, las cooperativas aparentan ser más dependientes del financiamiento de los programas estatales y, en consecuencia, sus integrantes parecen tener como principal preocupación mantener el financiamiento que les permite sobrevivir.

Finalmente, el conjunto del relato que he construido me permite sugerir que la multiplicidad de organizaciones y la falta de capacidad de agencia de algunas de ellas son, en gran medida, la condición de posibilidad para que ciertos individuos como León, aunque no necesariamente populares, continúen actuando como intermediarios entre las necesidades del barrio y las agencias públicas y empresas privadas encargadas de la provisión de SUB. Ni la falta de agencia local ni la ausencia del Estado, como sugieren algunos autores (Auyero y Swistun, 2007; Carman, 2012; Davis, 2007), sino la falta de articulación entre organizaciones y las formas que adquieren algunas de ellas, como consecuencia del propio accionar del Estado socio, son tal vez los motivos que les impiden reclamar al mismo una presencia menos *sponsor* y más activa.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACUÑA, C. (2007). Repasando los claroscuros de la incidencia política de la sociedad civil: obstáculos y debilidades. En C.H. Acuña y A. Vacchieri (Eds.), *La incidencia de la sociedad civil* (pp. 191-220). Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

AGUA Y SANEAMIENTOS ARGENTINOS, S.A. (2006). Plan de Saneamiento 2007-2020. Disponible en: [http://www.aysa.com.ar/index.php?id\\_seccion=244](http://www.aysa.com.ar/index.php?id_seccion=244)

AUYERO, J. y SWISTUN, D. (2007). *Inflamable. Estudio del sufrimiento ambiental*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

AVRITZER, L. (2009). *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore: The Johns Hopkins University.

AZPIAZU, D. (2010). Privatización del agua y el saneamiento en Argentina: el caso paradigmático de Aguas Argentinas, S.A. *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors série 7. Disponible en: <http://vertigo.revues.org/9730>

AZPIAZU, D. y BONOFIGLIO, N. (2007). *Nuevos y viejos actores en los servicios públicos. Transferencias de capital en los sectores de agua potable y saneamiento y en distribución de energía eléctrica en la post-convertibilidad*. Buenos Aires, Flacso. Disponible en: [http://www.flacso.org.ar/uploaded\\_files/Publicaciones/dt\\_nro16\\_danb\\_oct2006.pdf](http://www.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/dt_nro16_danb_oct2006.pdf).

CARMAN, M. (2012). *Las trampas de la naturaleza: medio ambiente y segregación en Buenos Aires*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

CASTRO, J.E. (2011). El proceso de democratización de la gestión de servicios públicos esenciales de agua y saneamiento. *Hábitat y Sociedad*, 2, pp. 49-85.

CATENAZZI, A. (2004). Universalidad y privatización de los servicios de saneamiento. El caso de la concesión de Obras Sanitarias de la Nación en la región Metropolitana de Buenos Aires. En *1993-2003. Recursos públicos, negocios privados. Agua potable y saneamiento en el área metropolitana de Buenos Aires* (pp. 113-174). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

CATENAZZI, A. (2007). Universalidad de las redes de agua y fragmentación urbana en el conurbano bonaerense. Una lectura bajo el prisma de la concesión. En A. Catenazzi, A. Quintar, M.C. Cravino y A. Novick, *El retorno de lo político a la cuestión urbana* (pp. 33-56). Buenos Aires: Prometeo Libros.

CICCOLLELA, P. (2009). Buenos Aires: una metrópolis postsocial en el contexto de la economía global. En P. Pírez (Ed.), *Buenos Aires, la formación del presente* (pp. 35-62). Quito: Olachi.

COLLIER, R. y HANDLIN, S. (2009). *Reorganizing popular politics: Participation and the new interest regime in Latin America*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.

CRAVINO, M., DEL RÍO, J. y DUARTE, J. (2007). *Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el área metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

CURUTCHET, G., GRINBERG, S. y GUTIÉRREZ, R. (2011). Entre la vida del barrio y la potencia del Zanjón: condiciones, fatalismos y posibilidades de la remediación ambiental. En *Actas E-ICES*, 6, Buenos Aires, CNEA.

DAGNINO, E. (2002). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.

DAVIS, M. (2007). *Planet of shums*. London and Brooklyn: Verso.

DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN, FARN, FUNDACIÓN PROTIGRE Y CUENCA DEL PLATA, CARITAS DE LA DIOCESANA DE SAN ISIDRO, ASAMBLEA DEL DELTA Y RÍO DE LA PLATA. (2007). *Informe Especial Cuenca del Río Reconquista*. Primera Parte. Buenos Aires: Defensoría del Pueblo de la Nación.

FERNÁNDEZ BOUZO, S.; MERLINSKY, G.; MONTERA, C. y TOBÍAS, M. (2011, noviembre 28-30). The right to water in Buenos Aires: A long history of ups and downs. En *Seminario Poverty, Water and Local Development*. Kampala, Uganda.

GERCHUNOF, P. Y CASANOVAS, G. (1995). Privatizaciones en un contexto de emergencia económica. *Revista Desarrollo Económico*, 34, p. 136.

GRINBERG, S. (2008). *Educación y poder en el siglo XXI. Pedagogía y gubernamentalidad en las sociedades de gerenciamiento*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

GUTIÉRREZ, R.A. (2009, junio 11-14). El problema de la interjurisdiccionalidad en la gestión local: políticas ambientales en los municipios de la región Metropolitana de Buenos Aires. En *XXVIII International Congress of the Latin American Studies Association*, Río de Janeiro, Brasil. Publicada en Anales, disponible en: <http://lasa.international.pitt.edu>.

HOLSTON, J. (2008). *Insurgent citizenship. Disjunctions of democracy and modernity in Brazil*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.

HOLSTON, J. (2009). La ciudadanía insurgente en una era de periferias urbanas globales: un estudio sobre la innovación democrática, la violencia y la justicia social. En G. Delamata (Ed.), *Movilizaciones sociales: ¿nuevas ciudadanías? Reclamos, derechos, Estado en Argentina, Bolivia y Brasil* (pp. 46-65). Buenos Aires: Biblos.

LEIRAS, M. (2007). La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas: definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura especializada local e internacional. En C.H. Acuña y A. Vacchieri (Eds.), *La incidencia de la sociedad civil* (pp. 17-65). Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

MONTERA, C. (2012, septiembre 3-6). Lógicas y actores en la gestión de los servicios urbanos. Apuntes sobre la estatización de las redes de agua potable y saneamiento en Buenos Aires. En *X Congreso Nacional y III Congreso Internacional sobre Democracia*, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina.

MUÑOZ, A. (2005). Cooperativas de agua en Argentina. En Luis F. Yavary (Ed.), *Por un modelo público de agua: triunfos, luchas y sueños* (pp. 107-112). Madrid: El Viejo Topo.

OSBORNE, T. y ROSE, N. (1999). Governing cities: Notes on the spatialisation of virtue. *Environmental and Planning D: Society and Space*, 17, pp. 737-760.

PÍREZ, P. (1999). Gestión de servicios y calidad urbana en la ciudad de Buenos Aires. *Eure*, 25, p. 76.

PÍREZ, P. (2001). *Gestión de servicios urbanos y exclusión social en América Latina*. Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas.

PÍREZ, P. (2004). La configuración metropolitana de Buenos Aires: expansión, privatización y fragmentación. *Realidad Económica*, 208, pp. 111-134.

PÍREZ, P. (2009). La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires. En P. Pérez (Ed.), *Buenos Aires, la formación del presente* (pp. 285-304). Quito: Olachi.

PODER EJECUTIVO DE LA NACIÓN ARGENTINA. (2006). Rescíndese el Contrato de Concesión suscrito entre el Estado Nacional y la empresa Aguas Argentinas, S.A., por culpa del Concesionario, Decreto N° 303 C.F.R. Argentina.

PREVOT SHAPIRA, M. (2001). Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades. *Perfiles latinoamericanos*, 19, pp. 33-56.

PROVINCIA DE BUENOS AIRES. (2011). Prácticas integradas e integrales.

ROCCA, M.V. (2011). Algo nuevo, algo usado, algo prestado... La reestatización del servicio de agua potable y saneamiento del área metropolitana de Buenos Aires. Documentos de Investigación Social N° 15. Buenos Aires, IDAES-UNSaM.

ROSE, N., O'MALLEY, P. Y VALVERDE, M. (2006). Governmentality. *Revista Law & Society, Annual Review*, 2, 83.

SASSEN, S. (2001). *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.

VERBITSKY, B. (1957). *Villa miseria también es América*. Buenos Aires: Kraft.