

CIUDADES

VOLUMEN 2

Pedro Pérez
editor

Buenos Aires, la formación del presente



OLACCHI

Organización Latinoamericana
y del Caribe de Centros Históricos

Editor general

Fernando Carrión

Coordinador editorial

Manuel Dammert G.

Asistente editorial

Ana Carrillo Rosero

Comité editorial

Fernando Carrión

Michael Cohen

Pedro Pérez

Alfredo Rodríguez

Manuel Dammert G.

Diseño y diagramación

Antonio Mena

Corrección de estilo

Gabriela Chauvin

Impresión

Crearimagen

ISBN: 978-9978-370-04-9

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas

Tel.: (593-2) 2462 739

olacchi@olacchi.org

www.olacchi.org

Quito, Ecuador

Primera edición: agosto de 2009

Contenido

Presentación	7
Introducción	9
 Del centro a la periferia: la configuración urbana en las últimas décadas	
Buenos Aires: una metrópolis postsocial en el contexto de la economía global	35
<i>Pablo Ciccolella</i>	
Procesos recientes de fragmentación socio-espacial en Buenos Aires: la suburbanización de las élites	63
<i>Horacio Torres</i>	
Un pobre es un pobre. La sociabilidad en el barrio: entre las condiciones y las prácticas	83
<i>Denis Merklen</i>	
 Las cuestiones sociales en la ciudad metropolitana	
Relaciones entre el mercado inmobiliario informal y las redes sociales en asentamientos consolidados del Área Metropolitana de Buenos Aires	121
<i>María Cristina Cravino</i>	

Se hace camino al andar: municipios y política social en el Gran Buenos Aires en el tránsito de la crisis 2001/3	139
<i>Magdalena Chiara</i>	

Geografías bolivianas en la gran ciudad: acerca del lugar y de la identidad cultural de los migrantes	167
<i>Susana Sassone</i>	

Los barrios, otra vez

El "caso" de los yogures: etnografía en una organización piquetera	193
<i>María Cecilia Ferraudi Curto</i>	

Infraestructuras y servicios

Universalidad y fragmentación urbana bajo el prisma de la concesión de agua en el Área Metropolitana de Buenos Aires	219
<i>Andrea Catenazzi</i>	

De las redes de transporte al problema de la movilidad: límites físicos y analíticos de la expansión urbana en Buenos Aires	239
<i>Andrea Gutiérrez</i>	

Las tendencias

Buenos Aires: el fin de la expansión	267
<i>Adrián Gorelik</i>	

La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires	285
<i>Pedro Pérez</i>	

Infraestructura y servicios

Universalidad y fragmentación urbana bajo el prisma de la concesión de agua en el Área Metropolitana de Buenos Aires*

Andrea C. Catenazzi

Si alcanzar la universalidad de los servicios públicos es una meta cuestionable, su concreción es el resultado de una historia de contradicciones y un campo activo de experiencias para darles respuestas. Los servicios de agua y cloaca son el fruto de largas negociaciones y las redes técnicas que los proveen, el testimonio del lugar que la universalización del servicio ocupa en la agenda pública.

Ante el cambio de un sistema de gestión centrado en el Estado a otro centrado en una empresa privada, el trabajo se interroga sobre los mecanismos con que la concesión actualizó el compromiso de una prestación universal. Para dar respuesta, se estudian las redes técnicas –como entidad material y política– desplegadas sobre un territorio metropolitano caracterizado por la desigualdad en la distribución de los servicios de agua.¹

En la década de los noventa, la culminación de un proceso de reforma y ajuste del Estado sin precedentes, impuso la privatización de las empresas de servicios públicos, apuntando a las últimas expresiones de lo que se entendía como Estado social. Sin embargo, para el caso del agua, la

* Este artículo forma parte del trabajo de tesis de doctorado de la autora: “Universalidad y Privatización de las redes de agua y cloaca en el Área Metropolitana de Buenos Aires”, bajo la dirección de G. Schneier Madanes. Université de la Sorbonne Nouvelle, Paris III. IHEAL. Territorialidad y Acción Pública. Catenazzi, Quintar, Cravino, Da Representacao y Novick. Colección UNGS / Prometeo, 2008 (en prensa).

1 La tesis de la fragmentación por las redes sostenida por Graham y Marvin (2001), y su precisión en el contexto de una ciudad cuyo proceso de expansión de las redes aún no ha acabado, tal como lo plantea Coutard (2002) en su programa “Fragmentation urbaine et réseaux: regards croisés Nord-Sud” son antecedentes ineludibles al momento de analizar el caso de Buenos Aires. Más particularmente, el agua como cuestión urbana es una problemática profusamente estudiada en el marco del grupo de trabajo “rés-eau-ville” dirigido por Schneier, Madanes.

concesión mantuvo un diseño fundamentado en la provisión universal, privilegiando la cobertura por encima de la obtención de recursos. En efecto, algunas particularidades derivadas de pertenecer al último ciclo de privatizaciones² marcaron su inicio y en este caso, el Estado dejó de lado uno de sus principales propósitos, como fue obtener recursos a través del pago de un canon. En cambio, se planteó lograr una cobertura universal, objetivo explicitado al momento de adoptar la modalidad gratuita de la mayor concesión unitaria del servicio de agua y cloaca a nivel mundial (el área de concesión contaba con una población de 9 millones de habitantes).

El Plan de Mejora y Expansión del Servicio, objeto del contrato de concesión (mayo 1993), mostraba en cada plan quinquenal cómo los territorios no servidos irían dejando paso a un territorio metropolitano integrado por la red. Sin embargo, el fracaso de este proceso en términos de sus objetivos y la reestatización de la empresa (marzo, 2006) abren serios interrogantes acerca de los alcances de este programa privatizador. Ahora bien, si el objetivo de una prestación universal —en términos de acceso a las redes y asequibilidad económica— se mantuvo durante la concesión, cabe preguntarse cómo fue implementado. Más aún, cuando esa premisa aún se mantiene lejos de alcanzar. La contracara es la configuración de un Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) cada vez más fragmentada, donde las redes de agua y cloaca contribuyen a crear territorios divididos, entre conectados y no conectados, donde tanto el Estado como el mercado desarrollan estrategias segmentadas.

Frente a los estudios que presentan la concesión como un cambio estructural en cuanto a los impactos en la concentración y extranjerización de la economía argentina (Azpiazu y Forcinito, 2002), este trabajo analiza cómo se traduce ese cambio en la interacción con el territorio. Las redes técnicas condicionan el tipo de asociación entre los actores, y en ese sentido, analizar la *territorialidad de las redes* tiene el propósito de dar

- 2 El proceso de privatizaciones en la Argentina tiene una relación cambiante con la política de estabilidad económica y las políticas de reformas del Estado. Al iniciarse el proceso (1989-1992), las privatizaciones fueron más una herramienta macroeconómica para estabilizar la economía. En la última etapa (1992-1993), al cobrar fuerza la estabilidad y declinar las urgencias financieras del sector público, las autoridades pudieron atender a objetivos diferentes a los puramente macroeconómicos; Gerchunoff y Canovas (1995).

cuenta de una doble mirada sobre la concesión, desde las nuevas *asociaciones territoriales* que la concesión despliega en el territorio y desde los problemas que el territorio le plantea a la concesión.

Los cambios que acompañaron la reciente concesión de Aguas Argentinas S.A. (1993-2006) se examinan, estudiando en detalle un área que presentaba similares situaciones de vulnerabilidad sanitaria urbana al momento de la concesión. El mismo recorte territorial se analiza según tres planos: como parte de la cuenca baja del río Reconquista, uno de los ríos más contaminados de la región; como pertenecientes a los municipios San Martín, San Fernando y Tigre; y como barrios que a pesar de estar incluidos tardíamente en los planes de expansión de la empresa fueron provistos por la red a partir de diferentes mecanismos de articulación de la demanda. El análisis se centra en las situaciones más críticas de vulnerabilidad sanitaria urbana, por su incidencia —como territorio objeto de conflicto— en la identificación y especificación de los mecanismos de asociación territorial que se derivan de la concesión.

En una primera parte, se presenta el nuevo arreglo institucional que plantea la concesión para alcanzar la prestación universal de los servicios. En una segunda parte, se analizan las demandas en torno a las redes de agua según tres planos: ambiental, municipal y barrial. Por último, se especifica la relación entre universalidad y concesión en una doble inscripción de los mecanismos de acceso a las redes: entre las lógicas de las particularidades y los procesos de generalización. Dicho de otro modo, desde las acciones institucionalizadas en intervenciones focalizadas, a través del Modelo Participativo de Gestión hasta las acciones autogestionarias, es decir los foros y las movilizaciones generadas alrededor del derecho al agua.

La concesión del agua, un nuevo arreglo institucional

En la Argentina, a principios del siglo XX, el modelo social del agua, es decir una prestación estatal y universal, fue un elemento clave en la formación del Estado nación. La garantía del acceso a determinados servicios públicos formaba parte de un conjunto de dispositivos de integración social y representaba sobre todo el valor de un programa político, más allá de su efectiva prestación.

La historia de las redes de agua y cloaca tiene como protagonista a la empresa Obras Sanitarias de la Nación (OSN) que instituyó una lógica de provisión espacialmente homogénea y técnicamente estandarizada en todo el territorio nacional. El modelo social del agua mantuvo vigencia como tal, pero había mostrado serias dificultades en alcanzar sus objetivos desde los años cincuenta. Sobre un territorio de alcance metropolitano (a partir de la década del ochenta),³ la concesión se presentó como la opción para lograr lo que la empresa pública no había alcanzado.⁴

Hacia fines de la década de los ochenta, la Ley de Reforma del Administrativa (1989) declaraba en estado de emergencia, la prestación de los servicios públicos. Si bien el Estado se valió de consideraciones acerca de una mayor eficiencia e inversión para justificar el programa privatizador, la ampliación de la cobertura⁵ y en consecuencia, la población sin redes fue la razón invocada para apoyar la gestión privada del agua. Ligado a ello, la cuestión ambiental fue otro de los ejes que justificó la concesión, de manera incipiente al inicio pero con más fuerza a lo largo de los 13 años de la concesión. Ambos términos: población sin redes que al poco tiempo se tradujo en *pobres*; y *ambiente* fueron recurrentemente usados por diferentes actores cada vez que fue necesario considerar la oportunidad de ciertos cambios. Al inicio fueron las voces del Gobierno nacional —en consonancia con los organismos multilaterales de crédito— para sumar consenso al momento de la concesión y años después, para estatizar la empresa. Las mismas expresiones fueron esgrimidas por la concesionaria para renegociar el contrato original. Ahora bien, si lo que está en juego requiere ser presentado de igual modo para ser reconocido como

3 Varios autores coinciden en afirmar que durante la última dictadura militar (1976-1983), se sientan las bases de lo que sería un nuevo régimen social de acumulación. En el caso de OSN, el decreto 258/80 PEN inicia la transferencia de los servicios sanitarios a los niveles provinciales.

4 Al momento de la concesión, según los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) del año 1991, el porcentaje de población del área provista por OSN a través de la red pública de agua corriente era del 73,01% y por red pública de desagües cloacales era de 55,72% (porcentaje que disminuye considerablemente si excluimos la ciudad de Buenos Aires que tiene una provisión casi total).

5 La empresa concesionaria debía cumplir con un contrato que garantizaba, al finalizar el plazo de la concesión (30 años), el cumplimiento de dos objetivos principales: la conexión de la totalidad de los habitantes a las redes de agua, el 95% a las redes de desagüe cloacal, y el tratamiento primario y secundario de los desagües cloacales del 95% de la población servida.

legítimo, es evidente que es necesario desentrañar los diferentes sentidos otorgados y sus resultados.

La concesión dio lugar a un nuevo arreglo institucional, mediante la definición de nuevos organismos y funciones a la autoridad de aplicación (el concedente), el ente regulador y la empresa concesionaria que especificaron sus lógicas de actuación en el proceso mismo de la concesión aunque no lo hicieron en el vacío. Por el contrario, las formas existentes de operar se fueron acomodando a este nuevo entramado con más adaptaciones que resistencias. Una novedad fue la separación entre las funciones de regulación de aquellas operativas de suministro del servicio que antes habían sido desarrolladas conjuntamente por OSN. Su correlato fue la creación de dos organizaciones diferentes para operar con las redes. Por un lado, la *empresa concesionaria* Aguas Argentinas S. A. (AASA), un conglomerado económico de capital extranjero (Suez-Lyonnaise des Eaux) y local. Por otro, el *ente regulador* Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) que incluyó en su directorio, un lugar para las particularidades de las tres jurisdicciones que operaban en la concesión: nación, provincia de Buenos Aires y ciudad de Buenos Aires.

Sin embargo, la herencia de la empresa nacional OSN tuvo su expresión en la intervención activa y directa del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) durante todo el proceso, aun cuando la red concesionada tenía sólo alcance metropolitano. El uso reiterado de decretos del PEN y la acción continua y privilegiada de la *autoridad de aplicación* (una agencia de nivel nacional que fue variando durante la concesión) marcaron la centralización del proceso de toma de decisiones.

El *usuario* y el *cliente* del servicio formaron parte de este modelo, favoreciendo la emergencia de identidades asociadas a posiciones diferenciadas en el mercado, aspecto que no debe subestimarse en una economía que había adoptado un sesgo cada vez más excluyente. Su reconocimiento vino de la mano de la *Constitución nacional* reformada en el año 1994 que incorporó dentro de los derechos de tercera generación, los derechos de los consumidores y usuarios a la “calidad y eficiencia de los servicios públicos”, así como a la “necesaria participación” en los organismos de control de los servicios públicos. Se configura entonces desde el inicio, un nuevo mapa de actores que en el devenir de la concesión se entrelazan con quienes tradicionalmente habían protagonizado la gestión de las redes.

Ahora bien, para desentrañar cómo se traduce el objetivo de la prestación universal en las decisiones tomadas, el recorte territorial específica tres cuestiones relevantes en términos de entramados de intereses y de lo que está en juego que caracterizaron la concesión:⁶

- (a) La condición ambiental de los pobres y su relación con las situaciones más críticas de vulnerabilidad sanitaria urbana, en tanto no fue considerada explícitamente al momento de la concesión pero fue el fundamento de las recurrentes renegociaciones contractuales que caracterizaron su desarrollo.
- (b) El doble proceso de fragmentación y concentración de las decisiones. Los incumplimientos respecto de las metas establecidas en el contrato de concesión se manifestaron en conflictos fragmentados en múltiples espacios locales que tuvieron como principal referente el municipio. Frente a ello, la concentración del escenario de su resolución del que participaron la empresa y segmentos del Poder Ejecutivo nacional, con expreso desplazamiento del ente regulador. La fragmentación del problema se reveló en una pluralidad de conflictos: entre organizaciones barriales representando a las familias sin servicio, entre las asociaciones de consumidores y el ente regulador, entre municipios por un porcentaje de inversión de la empresa, entre el ente regulador y la autoridad de aplicación.
- (c) La empresa institucionalizó una estrategia de segmentación de la cobertura. Por una parte, incorporó la extensión de las redes en las áreas de oportunidad y por lo tanto, se constituyó en la productora privilegiada del espacio urbano. Por otra parte, interpeló al Estado aislando la cuestión de los pobres sin redes como un problema social. Una definición de la cuestión que dejó por fuera los incumplimientos con respecto a las inversiones⁷ y el casi nulo aporte de recursos

6 Ver Catenazzi, 2004 y Catenazzi y Da Representacao, 2004.

7 De acuerdo al estudio realizado por Epszteyn y Gaggero (1999), la empresa había incumplido el 63,5% del monto comprometido de inversión correspondiente al primer quinquenio.

propios, así como también la sistemática recurrencia al financiamiento externo.⁸

Las decisiones tomadas en AASA y expresadas en los Planes Quinquenales se implementaron en el Área Metropolitana de Buenos Aires, donde las redes de agua y cloaca habían consolidado espacios fragmentados. En este marco, las prioridades de extensión de las redes requirieron ser negociadas, seguir el fluido de estas decisiones⁹ hasta su concreción en el territorio es el objetivo de la segunda parte.

La territorialidad de las redes en la cuenca del río Reconquista

La demanda social en torno al acceso a la red se estudia en situaciones de alta criticidad ambiental¹⁰ y tienen en común pertenecer a la cuenca del río Reconquista, porque fueron éstas sobre las que se argumentó la necesidad de las sucesivas modificaciones del contrato de concesión. Se trata de un recorte territorial que no se centra en la pobreza sino en la criticidad ambiental derivada de la falta de extensión de las redes. A continuación se presentan las asociaciones desplegadas para obtener agua de red, según tres planos significativos: el territorio del recurso hídrico, del municipio y del barrio. En primer lugar, las asociaciones en torno a la cuestión ambiental derivada del tratamiento integral de la cuenca. En segundo lugar, las agendas locales (municipales) como arena política donde se expresa los problemas derivados de sectores del municipio sin infraestructura y de familias sin agua. En tercer lugar, los habitantes, sus organizaciones y estrategias, en tanto atraviesan los modos de articulación de la demanda de red.

8 Ver Aspiazu y Forcinito, 2004.

9 Las contribuciones más relevantes de la teoría del actor-red pueden encontrarse en el sitio web "The Actor Network Resource", mantenido por John LAW. Ver Latour, 2008.

10 Los instrumentos de análisis utilizados para la selección de los territorios, fueron en primer lugar estadístico-cartográficos. Se parte de la investigación desarrollada por Kullock, Catenazzi y Guzzo (1996) con base en datos del censo 1991. El índice de Vulnerabilidad Sanitaria Urbana (VSU), permite categorizar el riesgo sanitario de quienes no acceden a las redes. A su vez, se cruzó la información de los estados más críticos de VSU con las situaciones más tardías respecto a la incorporación a la red según los distintos planes quinquenales de AASA. A partir de este primer conjunto, se trabajó mediante entrevistas semi estructuradas en la cuenca del río Reconquista, localización que enfrenta a similares riesgos de inundaciones y ascenso de las napas.

Sin red en la cuenca baja del río Reconquista

La cuenca del Reconquista define un territorio donde las características del ciclo del agua delimitan problemas y actores. Es un territorio que agrupa intereses en términos de “aguas arriba” o “aguas abajo” y en consecuencia, pone en contacto organizaciones ambientales y barriales vinculadas por los efectos de la contaminación y las inundaciones derivadas de pertenecer a la cuenca.

La calidad ambiental de la cuenca del río Reconquista, sufre el deterioro causado por las descargas de efluentes no tratados que provienen de las fábricas y del uso doméstico (aproximadamente 12 mil industrias y tres millones de personas, casi el 10% de la población del país)¹¹ a los que se les suman residuos de sustancias de uso agropecuario y domiciliarios. La combinación de esos contaminantes y el caudal reducido hacen que exceda la capacidad de dilución y de autodepuración del río. A la vez, el efecto compuesto por la escasa pendiente, los vientos y las lluvias crean las condiciones para las peores inundaciones. En particular, en la cuenca baja donde se localizan los territorios más densamente poblados. Aquí, las redes técnicas se imponen como solución porque resultan muy difíciles de sustituir por alternativas individuales (pozo de agua o pozo séptico) cuando se trata de territorios inundables o con las napas fuertemente contaminadas.

La cuestión ambiental en la agenda del Gobierno nacional¹² se incorpora bajo la figura de nuevos derechos ambientales de todos los habitantes consagrados en la *Constitución nacional*. El paradigma del desarrollo sustentable recorría desde mediados de los años setenta, diversos organismos internacionales y se convertía en un discurso válido para justificar la inclusión de los temas urbanos. Las agencias multilaterales de crédito orientaron sus planteos y financiamientos entre aquellas iniciativas y proyectos que incluyeran una preocupación ambiental entre sus objetivos.

11 El área de concesión AASA abarca solo parte de la cuenca baja del río Reconquista. De los 18 municipios que la componen, siete pertenecen a la concesión.

12 La Constitución Nacional (1994) incorpora los principales criterios que debe seguir el Estado en materia ambiental. Estableciéndose una nueva relación entre la nación y las provincia (artículo 41). La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la administración nacional tiene un rol crucial en el control de la calidad de agua, de la contaminación de los vertidos a fuentes receptoras incluidos en el contrato de la concesión. La Secretaría tuvo una participación destacada al momento de la renegociación.

Al mismo tiempo para la concesión, el desarrollo sustentable implicó sumar una serie de requisitos a los planes de expansión original. De modo tal, que una mayor preocupación por los impactos ambientales de la concesión fue un argumento válido para la empresa AASA al momento de realizar cambios y en ese sentido, fue incluida en la renegociación contractual 1997-1999. Esta renegociación constituye un hito en tanto permitió un incremento de las tarifas, y se introdujeron modificaciones regulatorias que tendieron a garantizarle un casi nulo riesgo empresario. En ese marco, se reemplaza el Plan de Cloacas original por el “Plan de Saneamiento Integral” que incluye la cuenca del río Reconquista con el objetivo de recuperar su uso recreativo.

La cuestión ambiental instituyó la cuenca del Reconquista, como un nuevo territorio de la acción pública. La gestión ambiental de cuencas implicó asociaciones entre municipios completamente diferentes y una actualización de la gestión sectorial de las redes (que había mantenido el contrato de concesión) en términos de gestión integral.

La red en la agenda de los municipios de San Martín, San Fernando y Tigre

Los municipios remiten a un territorio en términos políticos y jurisdiccionales. La urbanización y las redes en particular, seleccionan algunos sectores de los municipios (Offner, 2000) y los ponen en relación con los requerimientos del sistema tecnológico de la red. Asimismo, las redes son controladas desde la política y se expresan en alianzas entre municipios o municipios que disputan entre sí por aumentar la cobertura de las redes en cada territorio municipal.

Los territorios analizados pertenecen a municipios que forman parte de una aglomeración conformada por un centro, la ciudad de Buenos Aires, que concentra la mayor calidad urbana y una conurbación predominantemente poco cubierta por los servicios en red que pertenece a la Provincia de Buenos Aires. Esta situación tiene su correlato institucional, en tanto existe una coincidencia entre jurisdicción y ciudad central pero no hay coincidencia entre jurisdicción y conurbano bonaerense. De tal forma, que los procesos que se determinan en el ámbito metropolitano

total están condicionados por las limitaciones del mapa institucional que los contiene.¹³

La clásica alteridad centro/periferia suma conflictividad a la disputa por el acceso a las redes, y se manifiesta mediante alianzas circunstanciales que encuentran al conjunto de los municipios metropolitanos asociados contra la Ciudad de Buenos Aires, al momento de negociar las prioridades de las inversiones para extender las redes. A modo de ejemplo, las negociaciones alrededor de la aplicación del cargo SUMA (Servicio Universal y Mejora Ambiental)¹⁴ son reveladoras de cómo se expresa el territorio de la política en torno al acceso a las redes. Su implementación fue demorada por una medida judicial aplicada por pedido del Defensor del Pueblo de la Nación, quien interpuso el recurso por considerar que constituía el cobro de una especie de impuesto por parte de una empresa privada. Sin embargo, un funcionario municipal plantea la cuestión en los siguientes términos: “la infortunada intervención del Defensor del Pueblo [...] nosotros le decíamos el defensor de la Capital Federal”. Todos los funcionarios municipales entrevistados señalan que este episodio desencadenó alianzas entre los municipios que alcanzaron la forma del Foro de Municipios del Conurbano.¹⁵ El clivaje “porteños vs bonaerenses” permitió una asociación entre municipios que paradójicamente vieron en el Defensor del Pueblo de la Nación al representante de los intereses capitalinos y a la empresa AASA como quien expresaba mejor los intereses del conjunto de los municipios.

A la vez cada municipio despliega su particular modo de “hacer política”, con relación a la empresa concesionaria y con las organizaciones sociales en los territorios sin agua ni cloaca. En primer lugar, un rasgo común es la división del problema según la solución posible y una seg-

13 Muy brevemente, la Argentina está organizada bajo la forma federal con tres niveles de gobierno: el nacional o federal, el provincial y el municipal. Las unidades político-administrativas que forman el AMBA pertenecen a sistemas estatales de diferente nivel o grado. Los municipios del Conurbano bonaerense forman parte de la Provincia de Buenos Aires. El gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a partir de 1996 es autónoma (Escolar y Pírez, 2001).

14 Se trata de una de las modificaciones derivadas del la renegociación del contrato original realizadas en el período 1997-1999, mediante el Decreto PEN 1167-97.

15 El Foro tuvo una actuación destacada en la Audiencia Pública (2000) convocada por el ETOSS a propósito de la presentación del Segundo Plan Quinquenal.

mentación entre quienes pueden pagar la red y quienes no pueden hacerlo. Las denominadas secretarías de obras públicas para los primeros y las de desarrollo social para los segundos.

Esta segmentación tiene estrategias de acción diferenciadas según la prioridad de la cuestión sanitaria en la agenda de cada gobierno municipal. El municipio San Martín —entre el “deber ser” y la inacción—, se propuso desautorizar todas aquellas soluciones que implicaran modificar la obligación contractual de la empresa de extender las cloacas, sin considerar las diferentes urgencias de los futuros usuarios, quienes se dirigieron directamente a la empresa o buscaron respuesta en el nivel provincial. La estrategia del municipio Tigre fue bien diferente, partiendo de clasificar la demanda según la capacidad de pago y descartando desde el inicio a quienes no podían pagar, al momento de relacionarse con la empresa. En el municipio San Fernando, la existencia de un proyecto propio anterior a la concesión, se manifestó en un estilo de negociador tanto con la empresa (al aprovechar la ubicación de una planta depuradora en su territorio) como con las organizaciones sociales (al definir los barrios que tendrían prioridad en el acceso a la red).

Si bien el municipio no es el único actor de la política local, concentra en buena medida las contradicciones entre las lógicas funcionales de las redes técnicas y las lógicas políticas de representación del territorio. Las demandas en torno al acceso a la red de agua van construyendo un compromiso —también contradictorio— entre los principios económicos que organizan la concesión y las exigencias de gobernabilidad, a través de nuevas respuestas a las necesidades que esos principios generan.

El territorio de la cotidianidad:

la demanda de red en los barrios Villa Hidalgo, San Jorge y El Arc

La demanda por la extensión de la red implicó en todos los casos algún nivel de organización de base territorial, aunque con sensibles diferencias de acuerdo con la experiencia asociativa. Distinto es el modo de articular la demanda en el caso de organizaciones constituidas para mejorar el barrio, tradicionales protagonistas de la auto construcción del conurbano bonaerense; respecto de aquellas que fueron promovidas ad hoc por la

concesionaria frente a la exigencia de explicitar el compromiso con la extensión de la red y en consecuencia, su obligación de pago.

El conjunto de los barrios analizados fueron en su origen ocupaciones de hecho, donde los hogares desarrollaron prácticas asociativas como parte de un proceso de reconocimiento social y político en tanto vecinos del municipio, siendo la reivindicación por las redes de agua y desagüe cloacal una instancia de ese proceso, independiente, paralela o complementaria, según el caso, al de regularización dominial de las tierras.¹⁶ Ahora bien, los territorios analizados tienen ciertos rasgos comunes, quienes los habitan quieren tener agua ¡ya! La trayectoria recoge el intento fracasado de las soluciones individuales y por lo tanto, solo les resta obtener agua de un sistema de red. En esta cotidianeidad, la concesión es un proceso lejano, un referente débil al momento de articular las demandas. En estas situaciones cobra relevancia la necesidad vital de tener agua potable, lo que se dirime en términos de acceder o no a la red. Para quienes tuvieron agua después de la concesión, ésta es identificada como un cambio positivo mientras que para quienes no tenían agua y después tampoco la tuvieron, la concesión es irrelevante.

El barrio San Jorge logra acceder a la red a través de la mediación de una organización no gubernamental que intercede ante el municipio y la concesionaria. En Villa Hidalgo, la organización social enfrentada al municipio, desarrolla una alianza con la concesionaria y la Provincia de Buenos Aires. El Arco accede a la red formando parte de una de las experiencias del Modelo Participativo de Gestión. Cuando la demanda forma parte de la agenda del municipio surge un acuerdo de cooperación entre los dirigentes barriales y los funcionarios municipales para gestionar la red ante la empresa. En este caso la demanda se entrelaza en un entramado de intereses complejo donde se mezclan la experiencia de la organización y la representación, en tanto procesos que facilitan la posibilidad de ser “elegidos” y en consecuencia, establecer una relación con la empresa avalada por el municipio. Por el contrario, si la demanda social no es considerada por el municipio, el reclamo barrial se procesa directamente ante la empresa y ambos se unen en el reclamo ante el municipio.

16 Dicho proceso incluye la obtención de red eléctrica, agua potable y, más adelante, pavimento y cloacas (Pírez y Novaro, 1993).

La empresa AASA reconoce tempranamente la importancia de identificar interlocutores en el barrio. Hacia 1999, crea el Área de Desarrollo de la Comunidad donde se diseña el Sistema de Agua Consensuado (antecedente del Modelo Participativo de Gestión). Su implementación implicó la elaboración de una tipología de barrios susceptibles de intervención, en los que la empresa debía solucionar problemas dominiales como requisito para incluirlos como clientes. En estos casos, la concesionaria asumió un papel paradójico, pues se unió a las organizaciones y los vecinos en sus demandas de regularización dominial frente al municipio. En este punto, las demandas de los barrios populares y de la empresa convergieron, pues mientras el vecino adquiría la regularización de su dominio, la empresa podía ingresarlo en una relación de cliente formal.

Sobre una urbanización caracterizada por la fragmentación urbana, el análisis de las redes según los tres planos presentados permite distinguir diferentes asociaciones territoriales que orientaron la expansión de las redes técnicas durante la concesión. Nuevos territorios de la gestión pública, como la gestión integral de cuencas y nuevas arenas de la política local, configuran una ventana de oportunidad para las organizaciones barriales en la lucha por el acceso a los servicios básicos.

La universalidad de las redes: entre el derecho al agua y las demandas particulares de acceso a la red

Hacia diciembre de 2001, nuestro país atravesaba el complejo emergente de una crisis (otra más) que involucraba el deterioro político del gobierno y la escasa representatividad de los partidos políticos y sindicatos tradicionales; combinado con la agudización de un proceso económico recesivo. En respuesta, se suceden las protestas de movimientos de trabajadores desocupados (piqueteros), los saqueos a supermercados y comercios, a los que se sumaron las manifestaciones espontáneas de los sectores medios y medios bajos urbanos o “cacerolazos” (Quintar y Calello, 2003). Su máxima expresión se sintetiza en el lema “que se vayan todos”, que cristaliza el abismo creciente entre los intereses de los ciudadanos y los

representantes, también la muy baja estima a los políticos y a la institución política. Los municipios fueron la caja de resonancia de la crisis.

En este contexto, la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (2002), dispuso el fin de la convertibilidad e incluyó para la renegociación de los contratos de concesión, una serie de criterios básicos sobre los cuales debían reestructurarse las revisiones.¹⁷ Este cambio fue la antesala de la estatización. Sobre los múltiples conflictos derivados, interesa desentrañar dos mecanismos de articulación de la demanda a las institucionalizadas mediante el Modelo Participativo de Gestión (MPG) y las autogestionarias mediante los foros sociales del agua con el propósito de develar los modos de articulación/fragmentación de los conflictos en torno al acceso a las redes de agua.

Las acciones institucionalizadas se cristalizaron en intervenciones directas de la empresa concesionaria en el territorio, a través del MPG. Una iniciativa que reforzó el rol del municipio como principal interlocutor y al mismo tiempo introdujo el protagonismo de la empresa concesionaria como articulador de las demandas sociales. Las acciones autogestionarias, es decir las movilizaciones generadas alrededor del derecho al agua y por la recuperación de las empresas privatizadas, surgieron en el marco de las asambleas barriales incluyendo a otros actores. En la primera de ellas, la asociación tiene un fin preciso y acotado: conseguir el agua en tanto habitantes de un sector del municipio y en este marco, la demanda se orienta a constituirse en un barrio “elegible”. En la segunda, un mayor interés por articular la demanda con situaciones similares, mediante la asociación con otras organizaciones.

Las experiencias del Modelo Participativo de Gestión (MPG)

Las experiencias de asociación que se cristalizan en el MPG, continúan un tipo de prácticas ya existentes y en ese sentido, el programa expresa la

17 Entre ellos, el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos; la calidad de los servicios y los planes de inversión; el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios; la seguridad de los sistemas comprometidos y la rentabilidad de las empresas. A estos criterios se sumó el fin de la dolarización y las indexaciones tarifarias por la inflación de los Estados Unidos.

habilidad de la concesionaria para adaptarse, continuando prácticas similares a las desarrolladas por el Estado, en el marco de la focalización de las políticas sociales.

AASA diseña el MPG desarrollando una metodología de acción conjunta con los municipios, el ente regulador y la comunidad. Los municipios seleccionan y lideran los proyectos, acompañan a la población en el proceso de integración y aportan maquinarias para la obra. AASA asegura la factibilidad técnica, aporta los materiales, supervisa los trabajos y brinda capacitación a los vecinos. Los vecinos aportan su mano de obra en la extensión de las redes y posteriormente, se comprometen con aquello que deben pagar. El ETOSS asumió un rol cada vez más relevante como responsable del proyecto. Estas experiencias denominadas de *partenariado*, siguen la matriz de los planes de asistencia focalizados y las nuevas modalidades de participación que caracterizaron la década de los noventa. Ambos dispositivos aparecieron en el debate como alternativas a las formas tradicionales de hacer política.

En efecto, la descentralización y la focalización de las políticas sociales establecieron al territorio como ámbito privilegiado de la acción estatal. Una convergencia compleja de la cual interesa resaltar, el doble proceso de retirada y penetración del Estado, como dos aspectos mutuamente determinados (Catenazzi y Filc, 2001). Por un lado, se produce la llamada “retirada” del Estado, al dejar de producir y proveer servicios públicos. Al mismo tiempo, con la penetración del Estado mediante la focalización de las políticas asistenciales se contribuyó al aislamiento de aquellos barrios en los que el mercado no entraba porque no tenía demanda efectiva a la cual responder. Los planes focalizados dieron lugar a articulaciones donde los referentes de las organizaciones barriales se constituyeron en mediadores centrales entre la población objetivo de la asistencia y el Estado. El MPG disociado del conjunto de la concesión y bajo el lema de la “responsabilidad social empresarial” se inscribe en la misma trama, liderado por la concesionaria y basado en la solidaridad entre vecinos pobres junto con un Estado socio, en las figuras del municipio y el ente regulador.

Las movilizaciones alrededor del derecho al agua

Al margen de las acciones institucionalizadas en el marco del MPG, surgieron otras formas públicas de asociación que expresaron modos de construcción y expresión de las demandas de agua, más relacionadas con los impactos ambientales. Si las demandas de carácter barrial, fueron definidas en espacios acotados y/o atravesadas por matrices de políticas focalizadas; las protestas en estos casos estuvieron vinculadas con el reclamo por los derechos humanos¹⁸ y la cuestión ambiental.

Sobre esta trama de acciones colectivas de protesta, los trabajos de Schneier-Madanes (2001; 2004) centrados en los conflictos del agua en Buenos Aires, dan cuenta del reconocimiento progresivo de una territorialidad del agua diferente a la barrial. La emergencia de actores desconocidos en el escenario de la provisión de los servicios: en especial las federaciones de usuarios y las organizaciones “ambientalistas” que tuvieron sus orígenes en este período, comporta dos ideas indisolubles: por una parte, una nueva concepción del agua y por otra parte, una nueva visión del servicio público. A su vez, el reclamo por el agua se inscribió en el rechazo por los servicios privatizados en un contexto de emergencia de movimientos asamblearios con formas de organización muy abiertas, que reivindicaron fundamentalmente la autonomía respecto del poder político. Las organizaciones de usuarios y el movimiento piquetero coincidieron en la trama de estos reclamos.

Una serie de eventos regionales [la “guerra del agua” en Cochabamba (2000), el plebiscito constitucional de Uruguay (2004)] imprimieron al reclamo una clave latinoamericana. En la Argentina, las luchas por el agua tuvieron su expresión en un conjunto heterogéneo que atravesó al país. En la Provincia de Buenos Aires, los graves incumplimientos de la empresa Azurix S. A. dieron lugar al proceso de re estatización (2002). En la provincia de Santa Fe, la experiencia de la Asamblea Provincial por el De-

18 El trabajo Schuster (2005) sobre la acción colectiva de protesta desarrolla una serie de preguntas referidas a la normalización (demandas orientadas prioritariamente a obtener una respuesta estatal), la fragmentación (definida como singularización de las demandas con alta localización, poca continuidad temporal y escasa fortaleza identitaria) y el carácter crecientemente cívico de las protestas, que resultaron útiles al momento de analizar las demandas en torno al acceso universal a las redes de agua.

recho al Agua (2002), fue un acontecimiento de alta relevancia. Al mismo tiempo, las demandas por el derecho al agua encontraron un ámbito de articulación en la trama de reivindicaciones ambientales. Las propuestas resumieron un nuevo programa de lucha por el agua: cuestionar el control corporativo del agua, proteger este bien como un recurso natural compartido y un derecho disponible para todos, y fortalecer los sistemas de agua controlados por las comunidades.

**Elementos para una conclusión:
la universalidad de las redes, un campo de disputa
entre territorios y escalas**

La concesión de los servicios de agua se inscribe en la legitimidad de un discurso privatizador, en clave política y económica. Buena parte de las características que sostuvieron al servicio público en su origen fueron cuestionadas, específicamente la creencia en el Estado-operador como única vía para garantizar la universalidad de los servicios. La privatización se impuso en la región latinoamericana aunque con diversos ritmos y profundidades como garante de la eficiencia operativa y económica. En la construcción de la nueva institucionalidad, algunos de los principios que impulsaron el anterior modelo de prestación fueron revisitados, en especial los relacionados no tanto al objetivo (a todas luces incuestionable) sino a cómo lograr una prestación universal.

En la Argentina, los cambios estuvieron fuertemente articulados a la difusión de ideas y doctrinas neoliberales que plantearon la refundación del rol del Estado en las políticas públicas. La influencia del neoliberalismo en sus recomendaciones de privatización, estuvo acompañada por un tipo de intervención estatal focalizada y asistencialista que caracterizó las políticas sociales de los noventa. Las políticas de descentralización y focalización instituyeron a lo local como ámbito privilegiado de la acción pública. Una ecuación que desplazó del escenario de la crisis a la cuestión urbana que como tal, no encontró lugar en la agenda del gobierno nacional.

Los cambios en los mecanismos de acceso a las redes a partir de la concesión de agua en el Área Metropolitana de Buenos Aires son emergentes del lugar que la universalidad, como principio organizador de las polí-

ticas públicas, ocupa en la agenda pública. Al desentrañar las demandas de acceso a la red, los territorios del recurso hídrico (la cuenca), de la política (los municipios) y de la cotidianeidad (los barrios) despliegan sus propias reglas, instituciones e intereses. Frente a los estudios que presentan a la concesión como un cambio estructural (en el nivel “macro”), la *territorialidad de las redes* detalla una serie de entramados de intereses situados en diferentes planos espacio-temporales, en los cuales se procesa y se pacta transitoriamente, el compromiso de una prestación universal.

La territorialidad es un recurso dinámico de los actores y a la vez, revelador de las recomposiciones territoriales derivadas de la concesión. Las demandas se articulan en diferentes escalas y en consecuencia, redefinen lo que está en juego en cada una de ellas y las reglas a través de las cuales, los conflictos derivados de la concesión reconstruyen las escalas. Si el inicio de la concesión se dirimió entre pocos, su desarrollo implicó necesariamente la presencia de otros actores que dieron cuenta de las particularidades del territorio. En el proceso de agregación, las demandas por acceder al agua van disputando otras escalas y la misma *escala* de la asociación es parte de una estrategia de lucha. La concesión de los servicios de agua y cloaca ¿fue un evento regional o nacional, local o metropolitano, o fue un evento internacional? Podríamos asumir que fueron todos, lo cual refuerza el reconocimiento de las diferentes escalas en juego y de las divergencias y coincidencias entre los problemas y significados según las escalas de la concesión.

Al respecto mencionamos dos modalidades de articulación, aquellas que contribuyeron al aislamiento de las demandas y las que favorecieron su generalización. Ambas modalidades se combinan en un doble movimiento, a la vez descendente, desde la totalidad de la concesión hacia cada barrio mediante el “modelo participativo de gestión”, y ascendente, los “foros” que articulan una demanda que se origina en movilizaciones más ligadas al derecho y la cuestión ambiental. Esta cartografía muestra dos modalidades de articulación de las demandas de red, en las que se identifican figuras para la acción pública igualmente relevantes: de un lado, cada situación local requiere un tipo de construcción política caracterizada por la singularidad; y por otro, una figura que puede pensarse como complemento: la acción desterritorializada o más bien reterritorializada, que conecta a las distintas situaciones locales en la perspectiva de movimientos colectivos más amplios y universales.

Bibliografía

- Azpiazu, D. y K. Forcinito (2004). "Historia de un fracaso. La privatización del sistema de agua y saneamiento en el AMBA". *Recursos públicos, negocios privados*. Buenos Aires: UNGS.
- Catenazzi, A. y J. Filc (2001). "Conceptos y procesos para reflexionar sobre la Región Metropolitana de Buenos Aires". *Ponencia presentada en IV Seminario internacional Megaciudades*. Buenos Aires: Mimeo.
- Catenazzi, A. (2004). "Universalidad y privatización de los servicios de saneamiento. El caso de privatización de obras sanitarias de la nación. 1993-2003". *Recursos públicos, negocios privados*. Buenos Aires: UNGS.
- Catenazzi, A. y N. Da Representação (2004). "La territorialidad de la acción pública: nuevos conflictos urbanos frente a la privatización de los servicios de saneamiento", en: H. Herzer; B. Cuenya y C. Fidel (comps.). *Fragmentos sociales. Problemas urbanos en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Coutard, O. (2002). "Fragmentation urbaine: regards croisés Nord-Sud". París: Project ATIP CNRS UMR 8134 Latts.
- Epszteyn, E. y J. Gaggero, (1999). "Privatización y regulación en agua y saneamiento: Área Metropolitana: antecedentes y situación actual". Buenos Aires: Mimeo.
- Escolar, M. y P. Pérez (2001). "¿La cabeza de Goliat? Región metropolitana y organización federal en la Argentina". Buenos Aires: Mimeo.
- Gerchunoff, P. y G. Canovas (1995). "Privatizaciones en un contexto de emergencia". *Económica. Revista de Desarrollo Económico*, XXXIV, 136. Buenos Aires.
- Graham, S. y S. Marvin (2001). *Splintering urbanism. Networked infrastructures. Technological mobilities and the urban condition*. London.
- Kullock, D; Catenazzi, A. y A. Guzzo (1996). "La privatización de los servicios de saneamiento y sus probables efectos sobre la población de bajos recursos del Área Metropolitana de Buenos Aires", en: O. Oszlak (comp.). *Estado y sociedad. Las nuevas reglas del juego*. Buenos Aires: Colección CBC-CEA.
- Latour, Bruno (2008). *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red*. Buenos Aires: Manantial.

- Offner, J. M. (2000). "Pour une géographie des interdépendances". *Logiques de l'espace, esprit des lieux*. París: Belin.
- Pérez, P. y M. Novaro (1993). "El gobierno de la ciudad latinoamericana. Gestión de la crisis y las necesidades". *Revista Medio Ambiente y Urbanización*, 43-44. Buenos Aires.
- Quintar, A. y T. Calello (2003). "Prácticas colectivas populares en la Región Metropolitana de Buenos Aires ¿Indicios de nuevas formas de pensar-hacer política?", en: A. Rofman (comp.). *La acción de las organizaciones sociales de base territorial*. Buenos Aires: UNGS.
- Schneier-Madanes, G. (2001). "La construction des catégories du service public dans un pays émergent: les conflits de la concession de l'eau à Buenos Aires". *Revista Flux Dérégulation, état des lieux*: 44-45. París.
- Schneier-Madanes, G. (2004). "Entre l'eau "essource", l'eau, "réseau" et l'eau "environnement": la démultiplication des territoires urbains". *Cybergeo, water resources and territories, Montpellier*. France: 27-28, 29 de mayo. Disponible en:
<http://www.cybergeo.eu/index 1504.html>.
- Schuster, F. (2005). "Las protestas sociales y el estudio de la acción colectiva", en: Federico Schuster; Francisco Naishtat y Gabriel Nardachione (comps.). *Sujetos de acción colectiva*. Buenos Aires: Prometeo.