

***Pobreza urbana, comunidad local y Estado-socio en Argentina:  
la provisión de servicios públicos en un asentamiento  
de la Región Metropolitana de Buenos Aires***

***Urban Poverty, Local Community and State-Partner in Argentina:  
The Provision of Public Services in a Shanty Town  
in the Metropolitan Region of Buenos Aires***

**Patricio Bruno Besana\***  
**Ricardo Alberto Gutiérrez\*\***  
**Silvia Grinberg\*\*\***

Recibido el 24 de junio de 2014  
Aceptado el 13 de octubre de 2014

**RESUMEN**

Mientras en los sectores más acomodados de la ciudad los servicios públicos –electricidad, agua

**ABSTRACT**

While in the better-off sectors of the city public services (such as water, electricity, or waste co-

---

\* Licenciado en Sociología y doctor en Ciencia Política. Docente e investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas / Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín (Argentina). Sus líneas de investigación son: política y pobreza urbana, provisión de servicios colectivos y pobreza urbana, pobreza urbana y ambiente, y conflictos socio-ambientales. Entre sus últimas publicaciones destacan: “¿Clientelismo o algo más? Relato sobre el rol de un puntero en la provisión de servicios básicos colectivos en un asentamiento de la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina” (2014); “La nueva política de los pobres: Estado, líderes y organizaciones populares en la provisión de servicios básicos. Un estudio de caso en un asentamiento de la Región Metropolitana de Buenos Aires” (2014) y “Sobre arenas movedizas: Las dunas costeras como espacios del (des)conocimiento”, en coautoría con Ana Laura Monserrat (2014). Correo electrónico: patriciobesana@hotmail.com

\*\* Licenciado en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires. Magister en Investigación en Ciencias Sociales por la misma Universidad. Doctor en Ciencia Política, The Johns Hopkins University. Profesor e investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas / Escuela Política y Gobierno, Universidad Nacional de General San Martín (Argentina). Sus líneas de investigación son: estudios ambientales y política comparada. Entre sus últimas publicaciones destacan: “La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina” en coautoría con Fernando Isuani (2014); “Degradación ambiental y periferia urbana: un estudio transdisciplinario sobre la contaminación en la Región Metropolitana de Buenos Aires”, en coautoría con Gustavo Curutchet y Silvia Grinberg (2012), y “Federalismo y políticas ambientales en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina” (2012). Correo electrónico: Ricardo.Gutierrez@unsam.edu.ar

\*\*\* Doctora en Educación, Universidad de Buenos Aires. Magister en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Argentina. Pedagoga, docente e investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas / Escuela de Humanidades de la Universidad Nacional de San Martín, (Argentina). Sus líneas de investigación son: sociología de la educación, estudios urbanos y pobreza, biopolítica y gubernamentalidad. Entre sus últimas publicaciones destacan: “Struggling for Knowledge in Times of Cognitive Capitalism: Youth and School in Contexts of Urban Poverty”, en coautoría con Eduardo Langer (2014); “Educación, biopolítica y gubernamentalidad. Entre el archivo y la actualidad: estados de un debate” (2013); y “Territories of Schooling and Schooling Territories in Contexts of Extreme Urban Poverty in Argentina: Between Management and Abjection (2011). Correo electrónico: grinberg.silvia@gmail.com

potable o recolección de residuos— son provistos por agencias del Estado o empresas privadas, en los barrios más pobres su provisión depende en gran medida de la organización de la comunidad, así como de la iniciativa de los liderazgos locales. Con base en el estudio de un asentamiento de la Región Metropolitana de Buenos Aires, sostenemos que ambos (liderazgo local y organización de la comunidad) son mecanismos que poseen una doble cara. Por un lado, expresan los esfuerzos de la comunidad por lograr la satisfacción de sus necesidades básicas cuando falla la provisión estatal o privada; por el otro, constituyen canales a través de los cuales lo que denominamos el “Estado-socio” asegura la regulación de la población pobre sin involucrarse directamente en la provisión de servicios públicos. De ese modo, en este tipo de barrios la lucha cotidiana por el derecho a la ciudad se encuentra con nuevas formas de acción estatal que son ajenas a los sectores más acomodados, y que la noción de Estado-socio ayuda a comprender.

**Palabras clave:** Estado-socio; comunidad local; servicios públicos; asentamientos; pobreza urbana; derecho a la ciudad.

lection) are provided through State-owned or private companies, in the poorest quarters their provision depends a great deal on community organization as well as on local leadership. Based upon the study of a Metropolitan Buenos Aires shanty town, we contend that both (community organization and local leadership) are two-faced mechanisms. On the one hand, they express the community’s efforts to self-manage the satisfaction of basic needs when both private and State companies fail to provide them. On the other, they are the channels through which what we call the “State Partner” secures the regulation of poor populations without getting directly involved in the provision of public services. Thereby, in this type of neighborhoods the day-to-day struggle over the right to the city encounters new forms of State action that are alien to better-off residents and that the notion of partner State helps to grasp.

**Keywords:** State Partner; local community; public services; shantytown; urban poverty; right to the city.

## Introducción

Durante las últimas décadas han tenido lugar a lo largo del mundo profundos procesos de segmentación urbana y metropolización selectiva.<sup>1</sup> Mientras algunas metrópolis ganan prominencia en el comando de las redes de la economía global, la fragmentación social y espacial crece exponencialmente en el corazón de los territorios urbanos. En este contexto, los estudios y debates sobre las áreas más pobres de las ciudades han ganado espacio entre los científicos sociales. En esos debates ha adquirido un espacio importante la noción de *slum*,

<sup>1</sup> Véase: Ciccolella y Mignaqui (2004).

tugurio o asentamiento,<sup>2</sup> usado para referirse al estatus social y político de los pobres urbanos, así como a las estigmatizaciones que de ellos y de sus lugares de residencia se hacen.<sup>3</sup> Aunque la segmentación urbana está presente en todas las metrópolis, la noción de asentamiento ha sido utilizada particularmente para el estudio de las metrópolis del sur. Mientras muchas de las características de los asentamientos son comunes en la mayoría de estas ciudades (tales como el olor a basura en descomposición y a líquidos cloacales, la precariedad de las viviendas y el hacinamiento), el debate sobre los asentamientos de América Latina se ha enfocado en temas tales como las políticas de alivio a la pobreza, la relación entre pobres urbanos y políticas de seguridad, el discurso sobre el empoderamiento local y el emprendedurismo, o las luchas por el derecho a la ciudad, entre otros tantos.<sup>4</sup> Este artículo busca contribuir a dicha literatura examinando la interacción de los habitantes y las organizaciones locales de asentamientos con el Estado en la provisión diaria de los servicios públicos.

En Argentina la expansión de las grandes ciudades se dio en el marco de un proceso de producción urbana no planificado e incipiente que trajo consigo el agotamiento o la insuficiencia de los servicios públicos.<sup>5</sup> El agua corriente, el alcantarillado, el drenaje de aguas pluviales, la energía, la recolección de residuos y las redes de transporte no se expanden al mismo ritmo que lo hacen las demandas urbanas por esos servicios. Esto resulta en problemas de salud y ambientales que, dados los procesos de metropolización selectiva, afectan particularmente a los sectores más pobres. Mientras en los sectores más acomodados de la ciudad los servicios públicos son provistos a través de canales “estándares” (por medio de empresas públicas o privadas), en los sectores más pobres dicha provisión suele dejarse en las manos de la comunidad local. Por ende, la responsabilidad por los problemas de salud y ambientales derivados de la falta de servicios esenciales suele atribuirse a la población que más los sufre.

A la luz de esta doble carencia en lo que respecta a la intervención del Estado y el acceso al mercado, y con base en un estudio a profundidad realizado en un asentamiento de la Región Metropolitana de Buenos Aires, buscamos entender cómo los habitantes de asentamientos resuelven sus problemas de acceso a los servicios urbanos básicos, y qué tipo de relación se construye en dicho proceso entre ellos y el Estado. Lejos de enfoques celebratorios del “empoderamiento local”<sup>6</sup> y dejando de lado aquellas perspectivas que enfatizan la

---

<sup>2</sup> El término tugurio adquiere distintas denominaciones en los países de habla hispana. En Argentina los tugurios son conocidos como asentamientos informales, villas-miseria, villas de emergencia o, simplemente, villas. En adelante nos referiremos a los tugurios en términos de “asentamientos”.

<sup>3</sup> Véase: Pushpa (2011).

<sup>4</sup> Véase: Barrientos y Santibáñez (2009).

<sup>5</sup> Véase: Azpiazu (2010).

<sup>6</sup> Para una crítica de los enfoques celebratorios del empoderamiento local y el espíritu emprendedor, véase: McFarlane y Collin (2012).

ausencia del Estado o analizan la relación Estado-sociedad exclusivamente en términos de clientelismo,<sup>7</sup> proponemos la noción de “Estado-socio” para identificar las dinámicas que adquiere la regulación de la población en territorios urbanos periféricos.<sup>8</sup>

En nuestro estudio sobre las actividades regulares de los vecinos de asentamientos hemos encontrado un Estado presente en múltiples formas. En este artículo analizamos la conexión íntima entre la lucha de los vecinos por subsistir y las prácticas del Estado, focalizándonos en las formas en que los servicios públicos son provistos en un asentamiento de la Región Metropolitana de Buenos Aires que aquí llamamos Reconquista,<sup>9</sup> por la cuenca del río donde está localizado. La provisión de servicios públicos es crucial en la vida diaria de los barrios como Reconquista. A diferencia de los barrios más acomodados, donde la provisión de servicios públicos se da por hecha, en los asentamientos la provisión de servicios como el agua corriente, la electricidad o la recolección de residuos es objeto de preocupación constante. La falta de –y/o el acceso irregular a– los servicios es una fuente principal de contaminación y de problemas de salud vinculados. Los habitantes de asentamientos se ven obligados a organizarse por su propia cuenta y a disponer sus actividades diarias en torno a la necesidad de acceder a esos servicios, la cual tratan de satisfacer con los medios a su alcance. Por cierto, al hacerlo, deben interactuar con el Estado en formas que son ajenas a los residentes más acomodados.

En línea con la lógica de generación de conocimiento del enfoque de la teoría fundamentada,<sup>10</sup> hemos arribado a la noción de “Estado-socio” en el proceso de nuestra investigación de campo. En este estudio hemos encontrado una profusión de organizaciones comunitarias así como varios líderes locales que actúan como intermediarios entre las necesidades locales y la acción del Estado. En consecuencia, constatamos que el acceso a los servicios urbanos en barrios de la periferia depende, en gran medida, de la organización de la comunidad, al igual que del liderazgo y la intermediación política. En la medida en que los esfuerzos locales necesitan ser complementados con recursos externos (por ejemplo, el agua corriente solo puede ser provista por la empresa de saneamiento), el papel de los líderes locales es crucial no solamente para crear, movilizar y poner en contacto a las organizaciones del barrio entre sí, sino también para contactarlas con agencias del Estado. A su vez observamos que el Estado, en lugar de asegurar la provisión de los servicios –ya sea por sí mismo o mediante mecanismos de mercado–, se comporta como una especie de “socio” o *sponsor* de los esfuerzos locales, tal como explicaremos con mayor detalle en el siguiente apartado. Sostenemos que la organización de la comunidad y el liderazgo local no solo son mecanismos

<sup>7</sup> Véase: Auyero (2001).

<sup>8</sup> Véanse: Dean (1999); Rose, Malley y Valverde (2006).

<sup>9</sup> A lo largo del artículo utilizamos nombres ficticios para referirnos al barrio y a los vecinos bajo estudio. Todas las restantes referencias geográficas y nombres propios son reales.

<sup>10</sup> Véase: Holton y Glaser (2012).

por los cuales los habitantes de asentamientos aseguran su acceso a los servicios públicos, sino también dos dinámicas centrales mediante las cuales el Estado-socio regula a la población. En barrios como Reconquista, la lucha diaria por el derecho a la ciudad<sup>11</sup> se encuentra con nuevas formas de acción que la noción de Estado-socio ayuda a explicar. Este encuentro entre la agencia de los habitantes de asentamientos y la presencia del Estado es clave para comprender la lógica de urbanización de áreas que, tanto en Buenos Aires como en otros lados, combinan grandes niveles de pobreza y de degradación ambiental.

El trabajo de campo en el que se basa este artículo fue desarrollado entre los años 2008 y 2013, mediante la realización de observaciones participantes, entrevistas espontáneas y en profundidad con vecinos, organizaciones, líderes locales y funcionarios municipales, así como la organización de talleres con vecinos, docentes y estudiantes de escuelas del área. Desde el 2010 en adelante hemos visitado el barrio semanalmente con el objetivo de reunirnos con vecinos y miembros de organizaciones, y de participar en reuniones organizadas ya sea por asociaciones comunitarias como por agencias del Estado municipal, provincial y nacional. Por medio de estas actividades fuimos capaces de trazar la historia del barrio, de conocer a todos aquellos que participan activamente en la vida organizacional del mismo, y de observar de primera mano la interacción entre los agentes del Estado y los vecinos.

Reconquista es parte de un municipio localizado en la zona noroeste de la Región Metropolitana de Buenos Aires y ocupa parte de un área mayor de asentamientos informales (también conocidos en Argentina como villas-miseria) localizados sobre bañados rellenos con basura y escombros que se encuentran en el área de inundación de la cuenca media del río Reconquista. Es, por ende, uno de los tantos barrios periféricos de la Región Metropolitana de Buenos Aires que combinan altos niveles de pobreza con iguales niveles de contaminación. La expansión metropolitana de Buenos Aires se inicia a comienzos del siglo xx.<sup>12</sup> Desde su origen, la metrópoli ha comprendido dos territorios muy distintos: el centro y la periferia. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, centro de la metrópoli, es un distrito federal cuya urbanización se desarrolló sobre la base de una planificación manzanal que ya estaba prácticamente equipada con todos los servicios públicos esenciales para finales de la década de 1920.<sup>13</sup> La periferia, por su parte, está conformada por los municipios de la Provincia de Buenos Aires que rodean a la ciudad, cuya urbanización tomó impulso tras los años 1940, de la mano del crecimiento de la industria nacional.<sup>14</sup> A diferencia de la ciudad, la periferia posee una población creciente y límites que cambian constantemente, nunca

---

<sup>11</sup> Véanse: Lefebvre (1968); Harvey (2008).

<sup>12</sup> Véase: Pérez (2008).

<sup>13</sup> Véase: Pérez (2004).

<sup>14</sup> Véase: Collier y Handlin (2009).

fue planificada o administrada como un todo y exhibe una provisión de servicios públicos esenciales sumamente desigual (y en muchos casos insuficiente).

En el pasado, villas y asentamientos informales eran considerados como estrategias de habitación transitoria por parte de quienes se acercaban a la metrópoli, atraídos por la demanda de mano de obra y las expectativas de ascenso social.<sup>15</sup> Las políticas neoliberales implementadas en los años 70 trajeron consigo, entre otras cuestiones, el encarecimiento del mercado inmobiliario y la contracción del mercado laboral. Como resultado de ello, los asentamientos en la periferia pasaron a ser la forma preponderante y definitiva de acceso a la vivienda urbana para los sectores populares. La población que reside en asentamientos informales de la Región Metropolitana de Buenos Aires aumentó de 4.3 % en 1981 a 10.1 % en 2006 (Cravino, Del Río y Duarte, 2007). La progresiva escasez de terrenos libres en las cercanías del centro administrativo y comercial de la ciudad, la merma en el poder adquisitivo de los sectores populares y la falta de políticas de viviendas de bajo costo impulsaron la formación de nuevos asentamientos en tierras degradadas ambientalmente y con escaso o nulo valor comercial (como en el caso del barrio Reconquista).

En lo que sigue, en primer lugar definimos las características del Estado-socio y presentamos una visión general de las formas en que este opera en los barrios de la periferia. A continuación, mostramos en mayor detalle cómo el liderazgo local y las organizaciones de la comunidad funcionan como mecanismos para asegurar la provisión de servicios públicos; en la última sección retomamos la discusión sobre la conexión existente entre estos dos mecanismos y el Estado-socio, a la luz de los resultados de nuestra investigación.

### *Los fundamentos del Estado-socio*

Dos movimientos concurrentes se han desarrollado mundialmente a lo largo de las últimas décadas del siglo xx: globalización y localización. Al tiempo que el Estado de bienestar entraba en crisis y sus funciones de seguridad social comenzaban a desaparecer, los procesos de globalización y de localización se desarrollaban en tensión mutua. Desde el enfoque de la gubernamentalidad, una nueva lógica caracteriza la regulación de la población en ese contexto.<sup>16</sup> La racionalidad gubernamental es ahora concebida en términos de fragmentación. Ello se expresa en las narrativas de la crisis permanente: la renuncia a pensar lo social y el gobierno como un todo. El acto de gobernar se convierte en el gobierno de los fragmentos y la “comunidad” se convierte en el *locus* donde el bienestar de la población debe ser manejado. Sin embargo, esto no significa que el Estado haya perdido control sobre la población.

<sup>15</sup> Véase: Cravino, Del Río y Duarte (2007).

<sup>16</sup> Véase: Dean (1999).

La ciudad fragmentada es manejada por un gobierno descentralizado, esto es, un conjunto de organizaciones superpuestas, diversas y difusas que se vuelven responsables de la vida de los individuos y de los barrios en el nivel más bajo posible. Estas nuevas formas de gobiernos descentralizados combinan responsabilidad, autonomía y emprendedurismo como las piedras angulares de una alegada revitalización de la ciudadanía.<sup>17</sup> Pero esta revitalización de la ciudadanía en una ciudad fragmentada no implica un Estado mínimo o la ausencia del mismo; más bien, implica un “un nuevo papel del aparato político como meramente un socio en el gobierno, facilitando, permitiendo, estimulando, incentivando e incitando las actividades de autogobierno de una multitud de entidades dispersas” (Osborne y Rose, 1999: 751, traducción propia).

Sin embargo, todas las virtudes del gobierno urbano descentralizado encuentran su imagen inversa en las “zonas prohibidas” (*no-go zones*), donde la revitalización de la ciudadanía urbana, como tal, es desafiada:

Esta nueva imagen de la ciudadanía debe ser entendida en relación con su opuesto, una especie de anti-ciudadano que es una amenaza constante al propio proyecto de ciudadanía. El surgimiento de las nociones de exclusión para caracterizar a los que antes constituían el grupo social-problema define a estos no-ciudadanos o anti-ciudadanos no en términos de características sustantivas, sino en términos relacionales; es decir, en relación con su distancia de los circuitos de inclusión en la ciudadanía virtuosa (Osborne y Rose, 1999: 754, traducción propia).

A veces, los habitantes de las zonas prohibidas parecen sentir y aceptar que ellos no son ciudadanos como corolario de su posición social y urbana, y de lo que ven como su “no contribución” a la sociedad. Así lo expresa una joven entrevistada, vecina de Reconquista: “Antes, yo solía decir las mismas cosas que vos, pero vos no sos de este lugar. Acá es diferente. Acá las personas no pagan impuestos, entonces no hay electricidad y nada funciona. No te podés quejar si no pagas impuestos. No es lo mismo, ¿entendés?” (Entrevista con Claudia, vecina de Reconquista, 11 de agosto de 2010).

Cualquiera que sea el modo en que se ven a sí mismos, como ciudadanos o no, los individuos que residen en barrios como Reconquista tratan de alcanzar por sí mismos la satisfacción de sus propias necesidades básicas, e incluso de mejorar sus condiciones de residencia (Holston, 2008), *vis-à-vis* las deficiencias de los servicios públicos de gestión privada o de gestión estatal. De este modo, a través de sus organizaciones, la comunidad del asentamiento se convierte en el *locus* donde se intenta resolver la falta de servicios públicos esenciales y los problemas ambientales y de salud que estos generan.

---

<sup>17</sup> Véase: Osborne y Rose (1999).

De todos modos, nuevamente, esto no implica la ausencia del Estado. En ningún otro sitio puede percibirse el papel del Estado-socio en toda su complejidad como en barrios como el Reconquista. Incluso, si bien nacen para enfrentar “desde la comunidad” las sucesivas crisis económicas a las que Argentina se enfrenta reiteradamente, muchas organizaciones del barrio se las arreglan para sobrevivir una vez que las crisis han pasado, gracias a su habilidad para obtener fondos provenientes de varios programas del Estado. Algunas organizaciones nacen solo por la disponibilidad de fondos estatales –principalmente cuando un programa estatal requiere de la participación de una organización social “en funcionamiento” para hacer efectivos los fondos disponibles–. En cualquier caso, el Estado (en cualquiera de sus niveles) trabaja como socio de las organizaciones locales, como un “abridor de caminos”, un *sponsor*, un propulsor de actividades que deben ser desarrolladas por y en la comunidad. La acción del Estado-socio no consiste en imponer o llevar a cabo sus propios programas o proyectos, sino en hacer que la comunidad encuentre los suyos.

Si el Estado moderno fue pensado originalmente para estar por encima de los particulares, unificar las diferencias, y dar sentido y seguridad a la vida en común, con el Estado-socio estas funciones son llevadas a cabo por un conjunto de organizaciones sociales con las cuales el Estado comparte responsabilidades en ciertas acciones. Por opción o por necesidad, estas organizaciones se auto constituyen como sujetos comprometidos y dan sostenibilidad a acciones que, hasta hace unas décadas atrás, eran enteramente responsabilidad del Estado y, de hecho, justificaban su propia existencia.

Las acciones del Estado consisten entonces en apoyar (y financiar) a individuos y organizaciones sociales en sus esfuerzos por resolver sus problemas por su propia cuenta, reconociendo sus posibilidades, deficiencias y fortalezas. Caminar por Reconquista y hablar con sus vecinos implica cruzarse con el Estado a cada paso. En la mayoría de las actividades de la comunidad uno encuentra políticas (y subsidios) que tienen al Estado como socio y garante de soluciones a problemas por los que él mismo, paradójicamente, no parece asumir su responsabilidad primaria.

Es importante aclarar que nuestro enfoque del Estado-socio no sigue necesariamente la visión de Osborne y Rose (1999) sobre la inmanencia de la “anti-ciudadanía” o “no-ciudadanía” en las zonas prohibidas. Nuestro enfoque se asemeja más bien a la noción de Holston sobre la “ciudadanía insurgente” (2008). La distinción que hace Holston entre la “ciudadanía enraizada” en el centro de la ciudad y la “ciudadanía insurgente” en la periferia dirige nuestra atención a las formas específicas que asumen las relaciones entre el Estado y la sociedad en los barrios periféricos (Holston, 2008). Aquellos que viven en la periferia urbana lo hacen en un entorno caracterizado por una variedad de condiciones irregulares de residencia. Y es precisamente allí donde los residentes encaran luchas, en tanto ciudadanos insurgentes con el fin de alivianar las consecuencias del régimen de desigualdad que los segrega del centro urbano. Los habitantes de la periferia no expresan sus demandas en la plaza



pública, y ocasionalmente las señalan como problema de índole general. Más bien, las manifiestan actuando en el ámbito de la vida diaria y alrededor de necesidades relativas a la construcción de su hábitat: la vivienda, la propiedad, el agua corriente, el cuidado de los niños y la seguridad, entre otros.

En el análisis de los barrios de la periferia de San Pablo, que hace Holston, las acciones insurgentes comenzaron con la ocupación informal de las tierras y la autoconstrucción (Holston, 2009). De allí en más, los residentes informales se movilizaron para demandar y asegurar su acceso a los servicios públicos urbanos. De manera similar, los habitantes de Reconquista han llevado adelante, por su cuenta, la provisión de servicios esenciales como el agua corriente, la recolección de residuos, la eliminación de efluentes domiciliarios, la manutención de la red eléctrica, la limpieza de las calles y los cursos de agua, la atención de salud primaria, el cuidado de niños y la ayuda alimentaria. Incluso si no utilizan a la ciudadanía como una herramienta retórica para realizar reclamos –como ocasionalmente hacen los habitantes de San Pablo– (Holston, 2009), los vecinos de Reconquista han aprendido la diferencia entre lo legal y lo ilegal, y han comenzado a enmarcar sus demandas y acciones dentro de un discurso de legalidad. Así lo expresa la siguiente conversación con una vecina que, como muchos otros, no quiere mudarse a un nuevo emprendimiento de viviendas localizado en el límite del barrio Reconquista:

Ricardo –¿Y por qué no te querés mudar?

Marina –¿Para qué? ¿Ustedes vieron esas casas? ¡Es como estar en Fuerte Apache!<sup>18</sup> Mirá mi lugar –mostrando orgullosamente su casa y su patio–. Tengo todo lo que necesito acá. ¡No me voy a mover de acá! Construí esto con mis propias manos. Cuando lo compré, todo esto era un basural. ¡Mirá ahora!

R. – ¿Toda esta área era un basural?

M. – Sí, acá había todo tipo de basura, yo rellené el lugar con escombros y tierra.

R. – ¿Y compraste el terreno?

M. – Sí, lo compré *trucho*.<sup>19</sup> Yo sabía que era *trucho*, pero lo compré igual porque me habían dicho que iban a mejorar la zona, así que lo compré.

R. – ¿Y quién te lo vendió?

M. – No me acuerdo bien, un hombre que se llamaba Laly o algo así. Tengo un título de propiedad, y sé que es *trucho* pero quiero legalizar mi título, quiero pagar impuestos, así en algún

<sup>18</sup> El Barrio Ejército de los Andes, llamado Fuerte Apache, es un complejo habitacional que se encuentra en el sector norte de la localidad de Ciudadela, en el partido bonaerense de Tres de Febrero, en la zona oeste de la provincia de Buenos Aires. Es uno de los barrios más grandes del país: posee aproximadamente unas 25 torres, en las cuales habitan más de un centenar de personas en cada una. En la actualidad, el barrio es custodiado por gendarmería, dada la creciente ola delictiva y actividades del narcotráfico. (N. de la E.).

<sup>19</sup> Ilegal, falso, de contrabando. De mala calidad. (N. de la E.).

momento puedo regularizar mi título de propiedad... y ahora estoy esperando por la boleta de la electricidad, no sé por qué no viene.

R. – ¿Por qué? ¿Vos recibís una boleta por la electricidad?

M. – Sí, pero no me llegó la del último mes, en realidad ya fui a la empresa a quejarme por eso, pero parece que se olvidaron de vuelta.

R. – Entonces, vos tenés un servicio pago, vos pagas por el servicio.

M. – Sí, yo pago por el servicio. ¡Y la boleta está a mi nombre! Yo pago por la electricidad y todos los impuestos que vienen con la boleta.

(Entrevista con Marina, vecina de Reconquista, 12 de julio de 2010).

Tener una boleta a su nombre es central para los habitantes de asentamientos informales, porque es una manera de obtener una dirección “legal” y de ser reconocidos como residentes formales y permanentes. En la búsqueda por obtener un título de propiedad y una dirección legal, los habitantes de asentamientos reconocen simultáneamente que no son ciudadanos enraizados, pero podrían o deberían serlo si proceden de la manera “correcta” (por ejemplo, pagando impuestos u otros servicios).

En resumen, nuestro enfoque sobre la presencia del Estado implica una visión modificada del derecho a la ciudad que pretende arrojar luz sobre las estrategias que los actores locales desarrollan para tener acceso a los servicios básicos en los barrios de la periferia de la metrópoli, donde el derecho a la ciudad toma la forma de la lucha de la comunidad por acceder a las condiciones básicas de residencia, que en otros barrios son garantizadas por el Estado o el mercado. En otras palabras, en las zonas prohibidas, la ciudadanía no es una condición que se da por hecho, sino el resultado de la construcción de la ciudad que a diario llevan a cabo los vecinos, en interacción con el Estado-socio. Las organizaciones de la comunidad y los líderes locales juegan un papel central en esa construcción.

### *El Estado-socio en funcionamiento*

Algunos ejemplos de Reconquista proveen una visión general de cómo el Estado-socio trabaja en los barrios de la periferia. En vez de mitigar apropiadamente los altos niveles de contaminación de los arroyos que rodean al barrio, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires paga un subsidio a una cooperativa de vecinos para que los “limpien” –sin cuidado alguno por atender criterios de sustentabilidad ambiental–. En vez de exigirle a la empresa privada contratada para la recolección de los residuos de la mayor parte del territorio municipal que extienda sus servicios a Reconquista (y a los barrios lindantes), el municipio contrata a un grupo de vecinos para que recolecten la basura y la arrojen en un contenedor gigante, localizado en un extremo del barrio. El servicio provisto por este grupo es mucho

más precario, ineficiente y criticado que el servicio que ofrece la empresa privada en cualquier otro lugar del municipio; los vecinos se quejan de que el servicio es irregular y que el contenedor (que debería ser vaciado por la empresa privada periódicamente) termina siendo otro basural ilegal. En ambos casos, si el servicio comunitario es ineficiente y los arroyos y las calles permanecen sucios, las autoridades tienden a echarle la culpa a los vecinos por su falta de “cultura” y de “habilidad para auto-organizarse, como lo hacían nuestros abuelos inmigrantes”:

En la época de mis abuelos, la gente se reunía y organizaba en sociedades de fomento [asociaciones para la promoción del desarrollo de los barrios] y hacía colectas de dinero para pavimentar las calles y alumbrarlas. El municipio actualmente está llevando a cabo planes de pavimentación, pero no creo personalmente que el Estado tenga que hacer todo gratuitamente. En el pasado, cuando un barrio quería progresar, formaba una sociedad de fomento que interactuaba con el municipio. Si [los habitantes de asentamientos] tuvieran una organización del barrio e hicieran un esfuerzo, su barrio podría mejorar, como ha pasado con otros barrios. Los vecinos tienen que cooperar, juntarse entre sí y ver cómo pueden contribuir, porque los barrios siempre han crecido de ese modo, con base en la complementación entre la gente y el Estado. (Entrevista con Petrozza, funcionario municipal, 5 de mayo de 2011).

La provisión de agua potable es otro buen ejemplo de cómo el Estado interactúa con organizaciones y líderes locales. Puesto que el barrio se formó sobre bañados y totorales rellenos con todo tipo de basura, es prácticamente imposible proveerse con agua de pozo, siendo que la red de agua potable de la empresa prestadora del servicio no alcanza formalmente a las casas del barrio Reconquista. Sin embargo, una ducto de agua alcanza la calle central del barrio, donde la compañía que por entonces prestaba el servicio (en ese momento estatal, luego privatizada y actualmente reestatizada) dejó un grifo central. Desde entonces, un grupo de vecinos, liderados por León, construyeron una compleja red de mangueras a través de las cuales llevaban agua potable a cada una de las casas de Reconquista. Con esto fueron capaces de satisfacer, por su propia cuenta, una necesidad crucial. Sin embargo, esto no significa que hayan obtenido la misma respuesta del Estado que los vecinos de barrios más acomodados; en contraste con la red formal, la red de agua de Reconquista es sumamente improvisada y precaria. El Estado solo dejó hacer a los vecinos, sin preocuparse por los riesgos de contaminación que pueden generar las mangueras que conforman la red, mientras que la compañía de agua (independientemente de ser pública o privada) no cobra el consumo de agua a ninguno de ellos. Esto no implica que los vecinos estén satisfechos con la situación, pues muchos preferirían pagar para poder acceder al servicio regular de agua.

El estado del servicio de agua potable en Reconquista coloca en primer plano la importancia del liderazgo individual. La labor de un antiguo líder del barrio fue crucial para

lograr que la compañía de agua extendiese un ducto hasta la calle central; también posibilitó la movilización de los vecinos para lograr que, por medio de la organización, el agua llegase a todas las casas del barrio a través de las mangueras. Ahora que la red de mangueras está operando al máximo de su capacidad y creciendo sin control como resultado de la constante localización de nuevas viviendas en el barrio, León suele ser contactado por los vecinos cuando surge un problema de corte o escasez de agua. Como veremos en la próxima sección, él continúa trabajando como un intermediario entre los vecinos y la compañía de agua y otras instancias.

En estos ejemplos podemos observar claramente cómo el Estado se combina con la responsabilidad de la comunidad y la concomitante necesidad de empoderar a líderes locales y organizaciones. El siguiente extracto de una entrevista con Paco –líder de una de las cooperativas del barrio– muestra a las claras cómo la necesidad de empoderamiento local es internalizada por los actores del barrio:

Ellos [los *cirujas*]<sup>20</sup> querían entrar en las tierras de la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE)<sup>21</sup> para buscar comida y otras cosas, y la policía no los dejaba, pero ellos querían alimentar a sus familias. Yo les decía: todo lo que entra acá está contaminado, y una vez arrojado acá contamina todo lo demás. “Sí” –me decían ellos –, “pero nosotros venimos comiendo estas cosas desde hace bastante tiempo ya”. Y entonces entraban en el terreno de la CEAMSE, la policía los forzaba a salir a la ruta, donde paraban autos y los rompían, y siempre era así. Una vez que hubo un bloqueo de ruta, ellos me llamaron a mí y al presidente de la cooperativa. Entonces nos presentamos para escucharlos y era una bolsa de gatos porque cada barrio tenía su propio representante, y cada representante solo se preocupaba por su propio barrio, y proponían una cosa, y otros proponían otra diferente y así. Entonces dije: vayámonos de acá, esto es una bolsa de gatos, es imposible hablar con alguien. Cuando vinieron de vuelta con nosotros para buscar alguien que intermediara con la gente de CEAMSE, les dije: muchachos, nosotros vamos a ir a tener una entrevista con la CEAMSE, pero va a haber solo una persona que va a poder hablar y decir cómo son las cosas. Si cada uno habla, va a ser una pérdida de tiempo. Si cada uno dice una cosa distinta, la CEAMSE les va a decir que vuelvan la próxima semana, una vez que hayan llegado a un acuerdo entre ustedes, así podemos empezar a hablar. Entonces, cuando fuimos a la reunión, los tipos de la CEAMSE trataron de posponer cualquier arreglo

<sup>20</sup> En Argentina se conoce como *ciruja* a los vagabundos que recolectan basura o la revuelven en busca de algún útil (acto de *cirujear*). El término proviene del lunfardo y es la abreviación de la palabra cirujano, con quien se compara a esta clase de vagabundos, en tanto que también ellos extraen minuciosamente cosas que les resultan útiles –en este caso no de un cuerpo humano, sino de los montones de residuos. (N. de la E).

<sup>21</sup> CEAMSE es la empresa del Estado a cargo de gestionar todos los rellenos sanitarios que reciben y procesan los residuos domiciliarios del conjunto de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Los mayores rellenos de la CEAMSE se encuentran en la misma área geográfica que el barrio Reconquista.

[sobre la apertura de una planta de reciclado manejada por los cirujas] lo más que pudieron, y nos dijeron: “bueno, vamos a necesitar una asociación civil que se encargue del manejo de la planta social de reciclado”. Y yo les dije: claro, acá la tiene, acá tiene su cooperativa, legalmente reconocida como una organización civil, y reconocida por el municipio también. (Entrevista con Paco, 4 de febrero de 2011).

Según la visión del líder, el problema principal no recae en la acción del Estado (en este caso corporizada en la compañía estatal CEAMSE), sino en la dificultad de los vecinos y las organizaciones locales de llegar a un acuerdo y actuar en conjunto. Una vez superada esta dificultad, ellos pueden obtener el apoyo del Estado a su iniciativa –en este caso, los *cirujas* obtuvieron autorización de la CEAMSE para manejar una planta de reciclado dentro del predio–.

Estos y otros ejemplos muestran cómo los habitantes de asentamientos toman directamente a su cargo servicios que, en sectores menos vulnerables, son provistos por empresas privadas o del Estado. Al hacerlo, dirigen nuestra atención hacia tres importantes cuestiones: 1) Cómo los líderes y las organizaciones locales juegan un papel central en la movilización y organización de los vecinos, 2) Cómo los líderes y las organizaciones interactúan estratégicamente con el Estado (en sus distintos niveles) y obtienen su apoyo para la autogestión de sus propias necesidades, y 3) Cómo los habitantes de los asentamientos, al hacerse cargo de sus necesidades básicas, ejercitan su derecho a la ciudad. Lejos de observar a los vecinos como recipientes pasivos de la lógica del Estado-socio, en lo que sigue remarcamos las formas en que los habitantes de los asentamientos se conectan con el Estado-socio por medio de organizaciones y líderes locales.

### *Multiplicidad de organizaciones comunitarias*

Desde el inicio de Reconquista, la vida organizacional y el emprendedurismo se han fusionado como mecanismos para satisfacer las necesidades básicas. Tras el inicio del proceso de transición a la democracia en 1983, las organizaciones de base partidarias (mayormente las unidades básicas peronistas) desempeñaron un papel central en lo que Auyero llama “las redes de resolución de problemas del clientelismo peronista” (Auyero, 2001). Pero algo ha cambiado en las últimas décadas: las organizaciones comunitarias dedicadas a proveer todo tipo de servicios se han multiplicado y diversificado, como resultado del financiamiento proveniente de nuevos programas nacionales y provinciales. Aunque el peronismo continúa siendo la identidad política más extendida a lo largo de barrios como Reconquista, la emergencia de nuevos programas de financiamiento público ha desplazado a las organizaciones de base partidarias de su lugar de privilegio y ha fomentado el surgimiento de nuevas organizaciones sociales.

Las actividades que desarrollan las nuevas organizaciones sociales, a diferencia de las que desarrollaban las Unidades Básicas (organizaciones de base) peronistas, están más centradas en el mejoramiento de las condiciones de vida y la provisión de servicios que no son tan fácilmente excluibles como los típicos bienes involucrados en los intercambios clientelares. De hecho, en algunos casos, la creación de nuevas organizaciones –a veces identificadas como Organizaciones No Gubernamentales (ONG) por participantes y observadores– puede ser vista no sólo como mecanismo para satisfacer necesidades básicas o proveer servicios públicos, sino también como una manera de redirigir el tipo de emprendedurismo individual previamente corporizado en la figura de los punteros políticos o referentes locales de los partidos. Así lo expresa, un tanto cínicamente, Tumba, un viejo puntero político transformado en la cabeza de una ONG local: “Desde lo institucional ahora tenemos esto. Hoy día todas las Unidades Básicas son ONG ¿Por qué? Porque vimos un cambio en las formas en que se hace política”. (Entrevista con el Tumba, 24 de octubre de 2010).

Cualquiera que sea el alcance de semejante transformación, mientras ni una sola Unidad Básica puede verse en Reconquista al día de hoy, numerosas organizaciones han emergido de la confluencia entre las expectativas de recibir fondos públicos y privados y el sentimiento de que nadie de “afuera” va a resolver los problemas del barrio. Este sentimiento es vívidamente expresado por muchos de nuestros entrevistados. Semejante es el sentimiento expresado por un joven de 17 años, nacido y criado en Reconquista, sobre el problema de la contaminación: “¿Quién va a venir a resolver tus problemas si no lo haces vos? Te tenés a vos mismo y nada más, y te tenés que hacer cargo. Yo no confío en nadie más”. (Entrevista con Fede, 25 de marzo de 2011).

Este sentimiento de soledad y desconfianza se equipara con un sentido de responsabilidad por el propio destino, una sensación de “hacerse cargo” –incluso en este caso– donde difícilmente un individuo puede ser responsable por la contaminación o la falta de servicios públicos adecuados.

Es posible identificar tres momentos importantes de creación de organizaciones comunitarias en toda el área geográfica donde se encuentra localizado Reconquista. Los dos primeros se corresponden con coyunturas de crisis que dieron forma, en gran parte, a los actuales asentamientos informales del área: la crisis hiperinflacionaria de 1989 y la crisis social de 2001-2002. El tercer momento está relacionado con la emergencia de una serie de programas públicos que, de 2003 en adelante, estimularon la creación de numerosas cooperativas. Este momento ganó impulso con el programa Trabajo e Ingreso Social (conocido como “Argentina Trabaja”), creado por el Ministerio Nacional de Desarrollo Social en agosto de 2009 (Ministerio de Desarrollo Social, 2009).

La importancia de la crisis de 1989 es reconocida explícitamente por la historia oficial de la Red de Organizaciones de Gestión Solidaria (Red GESOL), una red de alcance nacional que incluye a organizaciones de Reconquista:

La Red GESOL nació en 1989 con el objetivo de brindar una respuesta al problema del desempleo sufrido por las comunidades afectadas por la hiperinflación, la clausura masiva de fábricas y el comienzo de la reestructuración del Estado y el proceso privatizador. Su primer entidad legal se obtuvo tres años después, con la fundación de la Asociación Mutual del Trabajo y la Gestión Solidaria, cuya misión fue (y sigue siendo) generar ingresos justos a través del autoempleo, los microemprendimientos y las firmas sociales en el marco de la Economía Social y el Desarrollo Local. Durante los 90, después de defender el derecho al trabajo, y a medida que la situación de los sectores populares iba empeorando, la Red GESOL fue ganando importancia en la conquista de derechos básicos (alimentación, vivienda, salud, educación, cultura, recreación). Hoy, la Red GESOL incluye a más de sesenta organizaciones con diferentes perfiles organizacionales y niveles de institucionalización: desde centros de promoción comunitaria, hasta entidades técnicas y profesionales. Está estructurada federalmente, dividida en las regiones noroeste, noreste, centro y Región Metropolitana de Buenos Aires. (Red GESOL, 2013).

Lo que desde la perspectiva de algunos discursos del empoderamiento puede ser visto como una propuesta afirmativa desde la comunidad, en la perspectiva de las organizaciones sociales es la única manera de afrontar una situación de la cual no son responsables, pero que los afecta profundamente. El autoempleo, el microemprendimiento y las firmas sociales son algunas de las formas que han encontrado para responder a la situación de crisis que desafía la satisfacción de sus necesidades básicas y sus derechos.

De acuerdo con el líder de una organización, la crisis social de los años 2001-2002 parece haber jugado un papel similar:

Nuestra asociación nació un año y medio antes de que empezáramos acá, en algún momento entre el 2001 y el 2002. Después de la caída del presidente De la Rúa, organizamos un *corso*<sup>22</sup> para financiar la creación de un comedor y después creamos una asociación civil para obtener fondos provinciales para continuar financiando el comedor. Entonces nosotros organizamos ocho *corsos* más y hasta donamos una ambulancia al centro de salud del barrio. (Entrevista con Lolo, líder de una organización de Reconquista, 11 de septiembre de 2013).

Una vez más, las organizaciones locales se convierten en el canal para resolver los problemas desencadenados por las crisis económicas. Sin embargo, las organizaciones no se desvanecen una vez superada la crisis; por el contrario, las organizaciones que emergen con cada una de las sucesivas crisis se acumulan y superponen a lo largo de los barrios. Este proceso de acumulación se incrementó con el poderoso incentivo a la cooperativización que

---

<sup>22</sup> Desfile de carruajes, comparsas, carros y bandas en carnaval, que comenzó a celebrarse en Argentina a partir del 1600, mezcla de legado español y el *candombe* bailado por los esclavos negros. (N. de la E.).

emergió después del 2003.<sup>23</sup> Durante nuestro trabajo de campo nos hemos encontrado constantemente con cooperativas fundadas a partir del programa “Argentina Trabaja” (u otros programas nacionales o provinciales similares) que se encargan de tareas como limpieza de calles y cursos de agua, construcción de veredas y otros trabajos menores en los propios barrios. Una de los aspectos más llamativos de este proceso es que varias de estas cooperativas han nacido como apéndices o extensiones de organizaciones preexistentes, originalmente dedicadas a tareas relacionadas con la asistencia social (comedores, guarderías, etcétera). Esto muestra cómo las organizaciones de la comunidad recurren estratégicamente a los fondos y programas estatales, y cambian sus actividades para adaptarse a los requerimientos de estos últimos, con el doble propósito de sobrevivir como organización y de luchar por su derecho a transformar sus condiciones de vida y residencia.

Con el paso de los años, la multiplicidad de organizaciones ha devenido en una gran red diversa que solo puede ser entendida a partir de la centralidad que esas organizaciones adquieren para la supervivencia de las comunidades. Es por medio de ellas que se abren múltiples espacios donde las personas pueden reunirse y decidir juntos qué hacer para obtener respuestas y apoyo del Estado con el objeto de satisfacer algunas de sus muchas demandas. Este es un indicio de que los individuos y las organizaciones no sufren pasivamente sus condiciones estructurales de vida, sino que tratan de mejorarlas y de obtener respuestas a sus iniciativas. Tal como lo pone Paco (el líder de la planta de reciclaje social antes citado), la clave es que “ellos te empiecen a dar bola”:<sup>24</sup>

Sí, esto es una planta social manejada por nuestra asociación civil. La planta tiene seis años, y nosotros somos la primera planta trabajando en el predio de la CEAMSE. Esta planta fue creada hace seis años cuando gente de los asentamientos comenzó a entrar en las tierras de la CEAMSE, la policía la echaba a los tiros y finalmente murió un chico. Vos sabés como son las cosas; ellos nos empezaron a dar bola cuando eso pasó. Entonces, nosotros empezamos a trabajar con esto, al principio fue una idea loca de la persona que te está hablando, porque nadie creía en esto. Después las cosas comenzaron a mejorar, y hoy por hoy hay nueve plantas sociales funcionando en la CEAMSE. (Entrevista con Paco, 12 de marzo de 2011).

Vale la pena resaltar dos aspectos centrales de la reconstrucción que Paco hace de la trayectoria de las plantas sociales, y de su propia experiencia. En primer lugar, la preocupación por el reconocimiento del *otro* –“que ellos te empiecen a dar bola”– no es meramente un tema de identidad; está relacionado con una estrategia y una necesidad concreta de acceder

<sup>23</sup> La formación de una cooperativa se ha convertido en un requerimiento para aplicar al programa social “Argentina Trabaja” y a otros similares.

<sup>24</sup> Prestar atención, hacer caso. (N. de la E.).



a fondos que el *otro* puede proveer. En segundo lugar, en muchos casos el éxito de las organizaciones está ligado (si no supeditado) a liderazgos individuales. El liderazgo de Paco fue crucial no solo para llamar la atención y la aprobación de los *otros*, sino también en poner en funcionamiento “una idea loca” en la que nadie, salvo él, creía. Al final, el liderazgo individual parece ser una herramienta importante a través de la cual las organizaciones de la comunidad pueden extraer recursos del Estado-socio; por ello es que vamos a volver sobre el liderazgo en la siguiente sección.

### *León, el intendente de la comunidad*

En décadas previas, las organizaciones de base partidarias y los punteros locales tenían un papel clave en la resolución de los problemas de barrios como el Reconquista. Como ya hemos observado, la consolidación del Estado-socio durante las últimas décadas transformó a las viejas organizaciones y fomentó la profusión de nuevas, desplazando de su posición privilegiada a las unidades básicas peronistas; sin embargo, esta transformación no ha significado la desaparición de todos los punteros políticos. Por un lado, las nuevas organizaciones han emergido junto con nuevos líderes, que se superponen a los viejos. Por otro lado, el Estado-socio ha afectado de diferentes maneras a los viejos líderes; algunos de ellos han perdido su influencia, otros se han transformado en las cabezas de nuevas organizaciones (como en el caso de Tumba) y otros tantos han abandonado la lógica del intercambio clientelar, pero sin dejar de trabajar como intermediarios entre las necesidades de los habitantes de los asentamientos (como sería el caso de León). El mayor atributo de los líderes sobrevivientes y de los nuevos es su profundo conocimiento sobre la geografía, la historia y los habitantes del barrio, así como su habilidad para contactar al funcionario o agencia indicada cuando un vecino se les acerca para demandar la solución de un problema concreto. Quizá por esa razón, dada la profusión de organizaciones que se superponen y compiten entre ellas, cuando algún agente del Estado-socio (actores partidarios, funcionarios de gobierno o representantes de compañías de servicios) necesita o quiere acercarse a Reconquista, trata de identificar a aquellos individuos clave que va a permitirle obtener o transmitir información, o proveer un servicio determinado.

En nuestro estudio hemos encontrado a varios individuos que actúan (o pretenden actuar) como intermediarios entre los vecinos y los agentes externos. En esta sección nos ocuparemos de León, la persona más mencionada y reconocida por los vecinos como un gestor de soluciones. Al principio de su carrera León era un puntero peronista, pero con el correr de los años fue abandonando esa función.

La historia de León en Reconquista data de los años 80 y es casi imposible caminar con él por el vecindario sin que se detenga a charlar con algún vecino. Muchos de ellos lo detienen porque tienen un problema que necesitan resolver:

Franco – Lorena, escribí el número de León así...

Lorena – Sí, ahí va.

F. – Por las lamparitas de la luz.

León – ¡Che, ya parezco el intendente yo! ¡Yo no soy el intendente!

Lorena – No, usted no es el intendente, pero acá ayuda más que el intendente. Usted es más que el intendente, esa es la verdad. Porque cuando hay un corte de luz, vamos primero a lo de León. Y usted se contacta con la compañía.<sup>25</sup>

Lo. – Ahora hay un corte de agua, es un desastre...

La. – Vamos con León porque el intendente no hace nada acá, él ni siquiera reemplaza las lámparas.

Lo. – Ok, ¿Cuántas necesitan?

La. – Tres.

F. – Tres.

Lo. – Muy bien.

(Entrevista con León, 9 de abril de 2012).

En los primeros años de la década de 1990, a medida que la población del barrio crecía, León jugó un papel central en la provisión de agua potable, haciendo que la compañía de agua extendiera una cañería hasta un margen del barrio. Ya hemos visto cómo León y un grupo de vecinos construyeron la red de mangueras que se desprenden de esta cañería, pero vale la pena subrayar aquí el carácter individual de dicha empresa. Fue León quien contactó a los agentes de la compañía de agua y los llevó al barrio para que vieran lo que él quería hacer; también fue él quien tuvo que convencer a los vecinos de formar parte de un equipo de trabajo para prolongar la extensión del agua a lo largo de la calle central del barrio, y de distribuir las mangueras. Rememorando cómo fue la instalación de la cañería en la calle central, León comenta:

---

<sup>25</sup> En otra visita a Reconquista pudimos observar cómo León trabajaba con los empleados de la compañía del agua para arreglar una pérdida de agua en un sector del barrio. En otra visita, él estaba caminado por las calles del barrio junto con agentes de la compañía que lo habían contactado porque querían acceder a otro sector del barrio para construir una boca de tormenta. En ambas ocasiones nosotros no estábamos con él, por lo cual podemos afirmar que nuestra percepción sobre estos eventos no fue inducida por el testimonio de León. Otra tarea de intermediación comúnmente llevada a cabo por León es llamar al camión atmosférico para que vacíe los pozos ciegos: los vecinos suelen llamar a León y él al camión. La razón para esta intermediación es simple: el camión no se atreve a entrar al barrio a menos que León lo llame. En adición a todas estas tareas de intermediación, León ayudó a construir la primera escuela pública de Reconquista y, actualmente, es la cabeza de una asociación civil que presta servicios de guardería.

León – Yo tenía un fuerte apoyo del gobierno de la provincia. Habíamos arreglado una reunión acá en el barrio. Una vez que tuve una propuesta, tuve que representar a todo el barrio y esto era un tema tanto provincial como municipal, y el primero estaba manejado por un partido mientras el segundo estaba manejado por otro. Pero yo lo único que quería era tener la red de agua construida. Entonces, gracias a esa propuesta, pude conseguir los materiales, las cañerías y todo eso, un montón de materiales. Conseguí los materiales de la provincia. Pero por un tiempo se paró todo, no fue muy rápida la cosa. Pasaron dos administraciones municipales y la última sí estaba alineada con el gobierno de la provincia. Y entonces pude hacer un acuerdo formal con el intendente. Fue un trabajo extraordinario de hecho, esto fue en 1992.

Silvia – ¿Y cómo fue que llevaron adelante el trabajo?

L. – Yo empecé a caminar por las calles y a hablar con los vecinos: “mañana voy a necesitar que la cuadra entera cave un agujero acá, y entonces van a venir los trabajadores de la compañía del agua y van a instalar la cañería.” ¡Pero al principio fue bastante difícil! Así que tuve que conseguir unos fondos del municipio para pagar el trabajo, firmaron veinte hombres por el trabajo. Se suponía que íbamos a empezar en febrero. ¡Era un día muy caluroso! Empezamos un viernes. No vino nadie a trabajar el sábado y el domingo porque era fin de semana, y los de la compañía de agua, se suponía que venían el lunes. El lunes vienen los muchachos y me dicen: “León, no vamos a trabajar hoy porque queremos que nos paguen”. ¿Qué podía hacer? Yo no tenía el dinero, el gobierno municipal lo tenía. Yo solo estaba organizando el trabajo... era todo político. Pero yo quería que se hiciera el trabajo, entonces tuve que presionar a alguien para que les pagaran a los muchachos. Esto era algo para el barrio entero. ¡No era algo para alguien de afuera! Y los de la compañía estaban viniendo, y el pozo no estaba terminado. Entonces fui de nuevo y empecé a hablar con los vecinos, pidiéndoles que me ayudaran. Entonces un viejito de 80 años viene y me dice “León, yo voy a sacar la tierra si no puedo cavar”. Y finalmente lo hicimos. No fue fácil, yo lo hice fácil. (Entrevista con León, 29 de junio de 2012).

La relación personal de León con todo lo que relata es constante: “Yo hice, yo fui, yo hablé”. A primera vista, esto puede parecer una exageración de su parte, pero pudimos confirmar que él realmente es un intermediario clave que constantemente resuelve los problemas diarios relativos a los servicios de electricidad, agua, desagües cloacales, entre otros. No todo el mundo simpatiza con León, e incluso algunos lo ven como una figura menor ahora que carece del apoyo de una organización importante, pero nadie niega su papel central como intermediario entre el barrio y los proveedores de servicios públicos.

La relación entre los líderes comunitarios –ya sean jugadores solitarios como León o líderes de organizaciones como Paco y Tumba– con autoridades del Estado es central. En un primer momento uno podría tener la impresión de que líderes como Paco, Tumba y León son demasiado propensos a alimentar sus propios egos, pero esto es solo una pequeña parte de la ecuación. Los líderes comunitarios son figuras centrales para la resolución de los conflictos,

la canalización de las demandas y para regular la vida de la población en las zonas prohibidas. En su relato, León reconoce la importancia de la colaboración del entonces intendente en el logro de sus objetivos:

León – Yo lo apoyé a Semino, yo trabajé mucho y lo apoyé porque él fue un hombre que se ganó el respeto de nuestro movimiento [el Partido Justicialista]... por entonces parecía que iba a poder hacer muchas cosas, pero finalmente tuvo algunos problemas.

Patricio – ¿Y la escuela de cuándo es?

L. – De allá, de esa época [principios de 1990]. Claro, si él me dio una mano para comprar las tierras. No, en eso estuvo presente. En el agua corriente también me ayudó mucho. Yo con él, 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!

(Entrevista con León, 29 de junio de 2011).

Pero lo que aparece en el relato de León como una ayuda de parte del intendente para lograr sus propósitos, tal vez deba ser leído de otra manera: como una relación instrumental a los intereses y objetivos del intendente. De forma más clara aún, tal como la literatura etnográfica sobre clientelismo solía decir años atrás, la intermediación individual de León puede ser vista como un instrumento mediante el cual la comunidad obtiene recursos del Estado para mejorar sus condiciones de residencia, y como un medio por el cual el Estado es capaz de gobernar la vida de los pobres. Sin embargo, algo ha cambiado desde los primeros años de la década del noventa. Hoy día, León –como tantos otros líderes locales– no está intercambiando bienes por votos. La expansión de las cooperativas y el desplazamiento de las organizaciones de base partidarias son indicadores de una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad que no se organiza exclusivamente alrededor de expectativas e intercambios electorales. Si la centralidad de las cooperativas como medios para conseguir fondos del Estado persiste en un futuro cercano, tal vez jugadores solitarios como León pierdan influencia, mientras líderes organizacionales como Paco y Tumba ganen preeminencia –aunque la fragmentación de las organizaciones puede evitar que eso suceda, dejando espacio para que León y otros jugadores solitarios puedan persistir–. Cualquiera que sea el caso, el atributo principal de los líderes locales bajo el Estado-socio radica en su habilidad para resolver los problemas diarios que afectan a las condiciones de residencia de los habitantes de asentamientos, un tipo de bien no-excluible que difícilmente puede ser perseguido (y entendido) meramente en términos electores o clientelares.

### *Consideraciones finales*

En este artículo hemos mostrado cómo en asentamientos informales, como es el caso del barrio Reconquista, los individuos tratan de resolver sus necesidades básicas y mejorar sus condiciones de residencia por su propia cuenta, mientras que en los barrios más acomodados la provisión de servicios urbanos esenciales es llevada a cabo por empresas públicas o privadas. Para lograrlo, los habitantes de los asentamientos cuentan con dos mecanismos complementarios que les permiten obtener el apoyo del Estado-socio: las organizaciones comunitarias y los líderes locales.

Las organizaciones de la comunidad y los líderes locales son mecanismos de doble cara. Por un lado, cumplen un papel fundamental en la provisión de servicios públicos y en la autoproducción de la vida, expresando los esfuerzos de la comunidad para autoadministrar la satisfacción de sus necesidades básicas. Por otro lado, son canales a través de los cuales el Estado-socio –por la vía del financiamiento y el apoyo a personas y organizaciones en su lucha por la subsistencia– asegura la regulación de la población, sin involucrarse directamente en la provisión de servicios públicos. Es, por tanto, sobre la base de esos dos mecanismos que los espacios para las opciones de vida interactúan con la regulación de la población en los barrios de la periferia. En este contexto, el ejercicio real de la ciudadanía implica una dinámica que exige –tanto de las instituciones como de los individuos– un proceso constante de revisión y reflexión crítica.

Ni el Estado-socio ni los vecinos conciben a la ciudadanía como un estatus inalienable de todo individuo. El Estado-socio no la concibe de ese modo cuando “apoya” la provisión parcial y deficiente del conjunto de los servicios que son básicos para el desarrollo de la vida urbana. Los habitantes de asentamientos no se ven a sí mismos como ciudadanos en cada circunstancia en la cual reconocen que viven en condiciones de residencia informal e irregular. De ese modo, la ciudadanía es concebida –por unos y por otros– como un conjunto de derechos que deben ganarse o construirse. Nuestra perspectiva se aleja, así, de los enfoques celebratorios del empoderamiento de la comunidad, al tiempo que no nos adherimos a la tesis de la ausencia del Estado ni compartimos la visión de la inmanencia de la anti-ciudadanía en zonas prohibidas como el barrio Reconquista. Los canales no estándares a través de los cuales el Estado-socio apoya el esfuerzo local (para asegurarse la regulación de la población) son también mecanismos mediante los cuales los habitantes de los asentamientos pueden reclamar su derecho a pertenecer legalmente a la ciudad.

Los canales no estándares a los que nos referimos (organizaciones comunitarias y líderes locales) son solo parcialmente descritos por la literatura etnográfica –especialmente aquella dedicada al análisis del clientelismo peronista en Argentina– que estudió el clientelismo durante los 90 y los primeros años del nuevo milenio. La emergencia y consolidación del Estado-socio refiere a un fenómeno mayor, que nosotros asociamos con el fuerte incentivo

a la cooperativización, que ganó impulso luego del 2003. Como ya hemos mencionado, este proceso diluyó la importancia de las viejas organizaciones de base partidarias, e impulsó la profusión de nuevas organizaciones y líderes dedicados a la provisión de servicios públicos y otros bienes no excluibles.

Es todavía muy temprano para realizar conclusiones sobre el futuro de los viejos líderes partidarios y sus organizaciones pero es claro que la presente imagen está plagada de organizaciones superpuestas que compiten entre sí por diferentes fondos públicos. En ese escenario, viejos líderes como León o Tumba, al igual que nuevos líderes como Paco y tantos otros, continuarán siendo instrumentales tanto para el barrio como para el Estado-socio.

## Referencias bibliográficas

- Auyero, Javier, (2001) *La política de los pobres: las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires, Editorial Manantial.
- Azpiazu, Daniel, (2010) “Privatización del agua y el saneamiento en Argentina: el caso paradigmático de Aguas Argentinas, s.A.” en *Vértigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*. Hors série 7, pp. 1-11. Montreal y Québec, Erudit. Disponible en: <<http://www.erudit.org/revue/vertigo/2010/v/nvertigo3897/044527ar.pdf>> [Consultado el 14 de enero de 2015].
- Barrientos, Alejandro y Claudio Santibáñez, (2009) “New Forms of Social Assistance and the Evolution of Social Protection in Latin America” en *Journal of Latin American Studies*. Vol. 41, núm. 1, pp. 1-26. Cambridge, Cambridge University Press.
- Ciccolella, Pablo e Ignacio Mignaqui, (2004) “Economía global y reestructuración metropolitana. Buenos Aires: ¿Ciudad global o ciudad dual del siglo XXI?” en Cuenya, Beatriz, Fidel, Carlos e Hilda Herzer (coords.), *Fragmentos sociales. Problemas urbanos de la Argentina*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores, pp. 28-62.
- Collier, Ruth y Samuel Handlin, (2009) “Situating the Analysis: Analytic Approach, Cases, and Historical Context” en Collier, Ruth y Samuel Handlin (eds.), *Reorganizing Popular Politics: Participation and the New Interest Regime in Latin America*. Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, pp. 32-60.
- Cravino, María Cristina, Del Río, Juan y Juan Duarte, (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.
- Dean, Mitchell, (1999) *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. Londres, SAGE Publications.
- Harvey, David, (2008) “The Right to the City” en *New Left Review*. Vol. 53, pp. 23-39. Londres, NLR.
- Holston, James, (2008) *Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil*. Princeton y Oxford, Princeton University Press.
- Holston, James, (2009) “La ciudadanía insurgente en una era de periferias urbanas globales: un estudio sobre la innovación democrática, la violencia y la justicia social” en Delamata, Gabriela (ed.), *Movilizaciones sociales: ¿nuevas ciudadanías? Reclamos, derechos, Estado en Argentina, Bolivia y Brasil*. Buenos Aires, Biblos, pp. 46-65.
- Holton, Judith y Barney Glaser, (2012) *The Grounded Theory Review Methodology Reader: Selected Papers 2004-2011*. Mill Valley, CA, Sociology Press.
- Lefebvre, Henry, (1968) *Le Droit à la ville*. París, Anthropos.

- McFarlane, Collin, (2012) “The Entrepreneurial Slum: Civil Society, Mobility, and the Co-production of Urban Development” en *Urban Studies*. Vol. 49, núm. 1, pp. 2926-2947. Thousand Oaks, SAGE.
- Ministerio de Desarrollo Social, (2009) “Resolución Número 3182” en *Desarrollo Social*. Disponible en: <[http://www.desarrollosocial.gov.ar/Uploads/i1/ArgentinaTrabaja/Resolucion\\_3182\\_2009.pdf](http://www.desarrollosocial.gov.ar/Uploads/i1/ArgentinaTrabaja/Resolucion_3182_2009.pdf)> [Consultado por última vez el 15 de enero de 2015].
- Osborne, Thomas y Nikolas Rose, (1999) “Governing Cities: Notes on the Spatialisation of Virtue” en *Society and Space, Environmental and Planning*. Vol. 17, pp. 737-760. Londres, Pion LTD.
- Pírez, Pedro, (2004) “La configuración metropolitana de Buenos Aires: expansión, privatización y fragmentación” en *Realidad Económica*. Vol. 208, pp. 16-25. Buenos Aires, IADE.
- Pírez, Pedro, (2008) “La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires” en Pírez, Pedro (ed.), *Buenos Aires, la formación del presente*. Quito, OLACHI, pp. 285-304.
- Pushpa, Arabindoo, (2012) “Rethoric of the ‘Slum’” en *City: Analysis of Urban Trends, Culture, Theory, Policy, Action*. Vol. 15, núm. 6, pp. 636- 646. Nueva York, Taylor & Francis.
- Red GESOL, (2013) “Nuestra historia” en Red GESOL. Disponible en: <[http://www.gesol.org.ar/n\\_historia.htm](http://www.gesol.org.ar/n_historia.htm)> [Consultado el 14 de enero de 2015].
- Rose, Nikolas, O’Malley, Pat y Mariana Valverde, (2006) “Governmentality” en *Law & Society, Annual Review*. Vol. 2, núm. 83, pp. 83-104. Nueva Jersey, Wiley.