

# Lo metropolitano en juego, entre redes de saneamiento y la acción pública local

Andrea Claudia Catenazzi\*

**Resumen** El ciclo de la concesión operada por la empresa Aguas Argentinas (1993 – 2006), fue un momento de cambio en la gestión de los servicios urbanos, pero también fue reveladora de algunas regularidades que estructuraban la relación entre las redes de saneamiento y la acción política local. Este trabajo se propone restituir las diversas escalas en las que se dirimieron los conflictos por el acceso a los servicios de saneamiento en tres municipios del área metropolitana de Buenos Aires. El tema central es la territorialización de la política de saneamiento y los diversos valores otorgados a las redes por la trama de poder local.

*Palabras-clave:* redes de saneamiento, acción pública local, área metropolitana de Buenos Aires.

## A questão metropolitana em jogo, entre redes de saneamento e ação pública local

**Resumo** O ciclo da concessão operada pela Aguas Argentinas (1993 - 2006) foi um momento de mudança na gestão dos serviços urbanos, mas também revelou algumas regularidades que estruturaram a relação entre redes de saneamento e ação política local. Este trabalho destina-se a restaurar as diferentes escalas em que as disputas sobre o acesso aos serviços de saneamento foram resolvidas em três municípios da área metropolitana de Buenos Aires. O tema central é a territorialização da política de saneamento e os diversos valores concedidos às redes pelo poder local.

*Palavras-chave:* redes de saneamento, ação pública local, área metropolitana de Buenos Aires.

## The metropolitan issue at stake, between sanitation networks and local public action

**Abstract** The concession of water and sewerage, operated by the company Aguas Argentinas (1993 – 2006), was a turning point in the management of urban services, but the concession also revealed some constants that structured the relationship between metropolitan networks and local public action. This work aims to restore the various scales in which disputes over access to sanitation services were settled in three municipalities of the metropolitan area of Buenos Aires. The central theme is the territorialization of sanitation policy and the different values given to networks by local power.

*Keywords:* sanitation networks, local public action, metropolitan area of Buenos Aires.

**E**l área metropolitana de Buenos Aires se extiende sobre una planicie atravesada por ríos que desembocan en el curso final de la cuenca del Plata, la quinta cuenca más extensa del mundo. El enorme caudal de agua dulce refuerza un imaginario social que reconoce en el río de La Plata, la presencia de una fuente inagotable de agua para el consumo y para eliminar desechos.

Sin lugar a dudas, el Estado contribuyó a modelar esa cultura del agua mediante un modelo de prestación estatal y centralizada –el “modelo social del agua”– que asoció la garantía del acceso al agua sin restricciones en el consumo al hecho de ser ciudadano. Obras Sanitarias de la Nación (1912) institucionaliza este modelo que tiene sus raíces en el paradigma de una sociedad igualitaria en la que todos los individuos tienen acceso a los bienes y servicios básicos. El modelo social del agua fue un componente clave del temprano proceso de urbanización de la Argentina como portador de dos ideas vigentes en ese momento: el higienismo, en tanto respuesta a las crecientes situaciones de enfermedad asociadas a la pobreza y el sistema de redes, en tanto solución técnica ligada al progreso. Ambas ideas tuvieron a la ciudad como objeto de intervención pública.

Pese a la relevancia otorgada a las obras sanitarias en la modernidad urbana, las ciudades argentinas crecieron más allá de las redes técnicas. En particular, la urbanización metropolitana de Buenos Aires no estuvo condicionada por el acceso a las redes de saneamiento. Por el contrario, desde mediados de los años 50 del siglo pasado, la planificación de la infraestructura estuvo condicionada por un tipo de crecimiento extendido, de baja densidad posibilitado por el acceso individual al recurso agua. Sin embargo, esas soluciones fueron siempre de dudosa calidad.

Ante el acelerado proceso de urbanización metropolitana y las dificultades para sostener la inversión requerida, la privatización de los servicios de saneamiento fue presentada como la única opción por el discurso oficial de los años 90. El programa privatizador se basó en un diagnóstico que evaluaba a las empresas públicas como una de las causas principales de los problemas del Estado y actuó en consecuencia. La eficacia del discurso oficial fue presentar la concesión a la empresa Aguas Argentinas S. A. (1993 – 2006), liderada por *Lyonnaise des Eaux*, como la única opción para alcanzar una prestación universal que la empresa estatal no había alcanzado. La crisis institucional de principios del siglo XXI atravesada por el colapso del régimen de valorización financiera y los reiterados incumplimientos de las obligaciones contractuales de la empresa concesionaria marcaron los términos de una rescisión del contrato y el retorno empresarial del Estado. Actualmente, la empresa estatal Agua y Saneamientos Argentinos continúa con el esquema regulatorio de la concesión junto con una política de altos subsidios y una mayor presencia de los municipios en la planificación de las obras de expansión de los servicios.

Hasta aquí, la presentación de estos sucesivos cambios institucionales refuerza un renovado interés por comprender el sentido y la naturaleza de esos cambios en el área metropolitana de Buenos Aires. Nos interesa detenernos en el ciclo de la concesión

\* Andrea Claudia Catenazzi es Arquitecta, profesora de la Universidad Nacional General Sarmiento, Argentina. ORCID <<https://orcid.org/0000-0003-3706-8095>>.

porque tras más ocho décadas de funcionamiento de la empresa estatal, fue un punto de ruptura en la gestión de los servicios de saneamiento. Pero quizás lo más significativo es que la concesión también fue reveladora de algunas regularidades que estructuran la relación entre las redes de saneamiento y la urbanización metropolitana. Por un lado, las diferencias producidas por las redes entre territorios servidos y territorios no servidos. Por otro lado, las tensiones entre la gestión sectorial y centralizada de un único sistema de redes técnicas metropolitano y las variaciones locales para regular sus efectos territoriales.

Ahora bien, la cuestión de las infraestructuras y los servicios públicos en Argentina no ha sido un tema prioritario en la agenda de los estudios urbanos, a excepción de la investigación dirigida por Gabriel Dupuy (1991) sobre los servicios urbanos en Buenos Aires. A principios de los años noventa, la opción por la privatización de una serie de servicios urbanos implicó un cambio en la agenda de la investigación e impuso el tema en un contexto de crisis. El ciclo de la concesión de los servicios de saneamiento fue objeto de numerosos estudios asociado al programa neoliberal. En ese momento, las investigaciones más relevantes fueron realizadas desde las ciencias económicas sobre el impacto de la privatización, poniendo en evidencia la concentración y extranjerización de la economía (AZPIAZU y BASUALDO, 2004) y a los cambios institucionales de una profunda reforma estatal basada en los principios de desregulación y subsidiariedad del Estado (LENTINI, 2002, 2009). Como complemento de esta agenda de investigación, resulta el lugar marginal que los estudios otorgaron al impacto de estos cambios en la política urbana y en el desarrollo desigual de las ciudades.

El presente trabajo se inscribe en esta última línea de indagación, toma como punto de partida el planteo de Dupuy que reconoce la existencia de relaciones de mutua transformación entre redes técnicas y producción inmobiliaria. Así, se desprende una noción de las redes de infraestructura que no se deriva solo de su función como soportes de la distribución de flujos sino también de su función como enlace e interdependencia entre diversos territorios (OFFNER, 2000). En efecto, en el área metropolitana de Buenos Aires, las redes técnicas van más allá de los límites jurisdiccionales y seleccionan algunos territorios, pero también las redes son controladas por el poder político para quien la producción de suelo urbanizado representa una de sus finalidades y dada la visibilidad de las obras, las redes también se constituyen en fuente de legitimidad de sus intervenciones (CATENAZZI, 2015).

En el marco de este debate, la relación entre política de saneamiento y forma urbana es considerada una entrada para comprender algunos rasgos de la desigualdad metropolitana. El tema central es la territorialización de la política de saneamiento, definida como el conjunto de acciones locales sobre problemas que tradicionalmente tuvieron una respuesta sectorial (DURAN y THOENING, 1996; LASCOURMES y LE GALES, 2007). A la vez, esta investigación busca inscribir el análisis de un momento de cambio -la concesión de Aguas Argentinas S. A.- en una comprensión más general, sobre cómo se configura y politiza el territorio metropolitano entre los intersticios de las políticas sectoriales y centralizadas.

En particular, nos interesa reconstruir las escalas y la relación entre las diferentes escalas (SMITH, 1992) del proceso de territorialización. **Dicho de otro modo, las diversas** escalas no son consideradas como dato sino como un proceso activo y un

recurso de los actores. ¿Cómo se tradujo la concesión en un territorio metropolitano caracterizado por fuertes disparidades en el acceso a los servicios de saneamiento? ¿Qué particularidades de lo local incidieron en la gestión de un único sistema de redes metropolitano? Las articulaciones entre lo local, lo metropolitano y los desafíos de un mercado global del agua mediante la presencia de grandes grupos internacionales, en especial franceses, resultaron centrales para comprender cómo se construye la diferenciación espacial mediante la restitución de la diversidad de operaciones y valores atribuidos a las redes técnicas. A través de las diferentes escalas no solo se vehiculizan justificaciones para que un servicio se expanda en un barrio y no en otro, sino que también esas escalas son tributarias de la división del trabajo administrativo, de los instrumentos disponibles y de los problemas concretamente tratados.

Para desarrollar esta problemática, el trabajo interroga el proceso de territorialización de la concesión tomando como casos de estudio, tres municipios del área metropolitana de Buenos Aires. Los municipios analizados –General San Martín, San Fernando y Tigre– forman parte de la cuenca baja del Río Reconquista, uno de los ríos más contaminados de la región. El examen sistemático y en profundidad del proceso de implementación de la concesión se realizó aplicando como principio metodológico “seguir a los actores” (LATOURET, 2008) para conocer sus recursos y sus vínculos. Para ello fue necesario entrevistar a un conjunto amplio de actores y realizar un registro minucioso de diversas reuniones públicas.

A continuación, el trabajo se organiza en tres partes. La primera presenta las continuidades y rupturas del modelo social del agua desde principios del siglo XX hasta la actualidad. Las huellas territoriales del modelo social del agua se analizan en tres momentos significativos que guardan estrecha relación con los procesos de estructuración interna del área metropolitana de Buenos Aires y con los grandes períodos de cambio económico, demográfico, social y político que configuran el desarrollo metropolitano en su conjunto. La segunda reconstruye el proceso de territorialización de la concesión en los tres municipios seleccionados. El análisis de la adaptación de la concesión a las realidades locales y a su vez, de estas realidades locales a la concesión, permitió caracterizar diversas escalas de interacción y también, la particular articulación que los diversos actores hicieron de ellas para garantizar la extensión de las redes técnicas en sus territorios. Finalmente, se desarrollan las conclusiones que se hacen eco de los interrogantes que fueron el punto de partida del presente trabajo.

### **Las huellas territoriales del modelo social del agua**

A principios del siglo XX, el modelo social del agua, es decir una prestación estatal y centralizada que asociaba el acceso al agua al consumo sin restricciones “canilla libre”, representaba sobre todo el valor de un programa político más allá de su efectiva prestación. Obras Sanitarias de la Nación (OSN) fue la empresa estatal portadora del programa modernizador que el país exigía para dar respuesta a los problemas de una temprana urbanización. En ese sentido, el modelo social del agua llevaba implícita una política urbana que propuso homogeneizar las condiciones básicas de la urbanización en todo el territorio nacional más allá de las diferentes condiciones geográficas. El modo de organizar el espacio supuso un ideal de crecimiento equilibrado en el que el desorden urbano era pensado como una situación de atraso posible de ser superada mediante la intervención del Estado. El territorio provisto de los servicios de agua y

desagüe cloacal era el territorio del progreso, de la planificación y de la administración estatal. Así, se sentaron las bases del “modelo social del agua” que no sufrió mayores cambios hasta avanzada la segunda mitad del siglo XX.

En la ciudad de Buenos Aires, la expansión del área metropolitana se organizó alrededor de la ciudad y de la traza de las principales vías del ferrocarril que en forma radial penetraron el espacio rural produciendo un fuerte proceso de valorización del suelo. La expansión siguió por lo tanto dos dinámicas: por conurbación (primera y segunda corona) y radial alrededor de los ejes de transporte (norte, noroeste, oeste, sudoeste y sur). La inercia de la estructura urbana -una cuadrícula potencialmente inclusiva- se encargó de sostener en el tiempo aquella tensión igualadora (SILVESTRI y GORELIK, 2000) que el Estado se proponía garantizar. Los loteos económicos o populares desarrollados entre los años 1940 y 1960 posibilitaron la suburbanización masiva de los trabajadores urbanos (TORRES, 1993) y consolidaron amplias zonas ocupadas por barrios autoconstruidos, carentes de servicios urbanos básicos y ubicados en zonas inundables y alejadas de los centros suburbanos. De esta manera, se trasladaron los costos asociados a la provisión de infraestructuras urbanas del desarrollador inmobiliario hacia el Estado y el esfuerzo comunitario.

La mayor tasa de crecimiento anual de la migración interna se produjo entre 1938 – 1947. El número de personas que se estableció anualmente en el Gran Buenos Aires aumentó quince veces entre esas dos fechas. Este proceso comienza a desacelerarse a partir de 1960 y el año 1970 constituye el punto de inflexión, cuando la población de la aglomeración llega al máximo del 35,4% respecto de la población total del país

La expansión metropolitana produjo un tejido urbano disperso y de baja densidad, dejando amplios espacios vacantes como parte de un proceso de especulación inmobiliaria que aumentó los costos de urbanización y se transformó en un factor de desigualdad de las condiciones habitacionales. Esta forma de urbanización escapó a la voluntad planificadora de OSN y colocó una serie de conflictos para materializar el modelo social del agua. En efecto, la aglomeración de Buenos Aires fue un objeto privilegiado de la planificación de OSN. El plan “Distrito Sanitario del Aglomerado Bonaerense” (1941) y más tarde el “Plan de Saneamiento Integral del Aglomerado Bonaerense” (1961) intentaron controlar la dinámica urbanizadora. Sin embargo, estos planes no fueron suficientes para estructurar una periferia que crecía sin redes técnicas, al tiempo que la planificación de las redes técnicas comenzó a desligarse de los principales conflictos de una periferia que se autourbanizaba.

Sobre este proceso de urbanización, durante la década del noventa, la mejora y ampliación de las infraestructuras viales mediante concesiones y peajes definieron nuevas áreas de oportunidad donde se localizaron urbanizaciones cerradas que en general, ocuparon sitios de humedales o áreas tradicionalmente agrícolas que fueron sometidos a profundos cambios en el paisaje.

En un contexto de creciente desigualdad en el acceso a los servicios urbanos básicos, la concesión a una empresa privada (1993 – 2006) se presentó como la opción para lograr lo que la empresa estatal no había alcanzado. Sin embargo, el mal desempeño de las empresas estatales no debe ocultar que la racionalidad de las privatizaciones se basó fundamentalmente, en problemas macro económicos que la relacionaban

con la política de estabilidad económica y de reforma del Estado. Estas reformas eran auspiciadas por los organismos multilaterales de crédito que habían diseñado un conjunto de doctrinas, conocidas como el Consenso de Washington, con el propósito de captar capitales privados para los mercados de países perjudicados por la carga de una deuda externa no sustentable. Este paquete de políticas había sido diseñado para América Latina, después de la crisis de la deuda de la década del '80.

Aguas Argentinas S. A. (AASA), la empresa concesionaria de los servicios de agua y desagüe cloacal en el área metropolitana de Buenos Aires, liderada por *Lyonnaise des Eaux*, fue una referencia destacada de este tipo de reformas, por ser una de las primeras experiencias y la más grande a nivel mundial. El ente regulador Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios junto con la empresa concesionaria completa la nueva institucionalidad de la concesión de los servicios de saneamiento que estableció la separación entre regulación económica y administración operativa.

Al inicio, el área concesionada contaba con una población de nueve millones de habitantes, de los cuales tres cuartas partes accedían a la red de agua y poco más de la mitad a la red de desagüe cloacal. Los términos del contrato de concesión obligaban cumplir dos metas principales: la conexión de la totalidad de los habitantes a las redes de agua y el 95% a las redes de desagüe cloacal y el tratamiento primario y secundario de los desagües cloacales del 95% de la población servida, al finalizar los 30 años del plazo de la concesión. El total de la inversión prevista era de 4.000 millones de dólares, de los cuales alrededor del 75% debía realizarse durante los primeros quince años, un monto sustancialmente más elevado que la inversión realizada por OSN en los años previos (AZPIAZU, CATENAZZI, FORCINITO, 2004).

No obstante, a menos de un año de iniciada la concesión solicitó un aumento de las tarifas basado en el padrón incompleto de clientes y el deficiente estado de las redes de saneamiento. A pesar de que las cláusulas contractuales establecían que los riesgos de la oferta debían ser asumidos por la empresa, la posibilidad de modificar las condiciones originales del contrato de concesión comenzó a formar parte de las opciones autorizadas por el ente regulador.

Los conflictos por el acceso al saneamiento en la periferia metropolitana habitada por hogares pobres revelaron las contradicciones entre la obligación contractual de prestar universalmente el servicio en toda el área concesionada y un territorio metropolitano cada vez más desigual y fragmentado. En este marco, la empresa concesionaria interpeló al Estado aislando la cuestión del acceso al servicio para quienes no pudieran pagarlo, como un problema asociado a la pobreza y de este modo, desplazó esta cuestión a los márgenes de la concesión con un tratamiento similar a los programas sociales focalizados. El Modelo Participativo de Gestión desarrollado por el Área de Desarrollo de la Comunidad de la empresa Aguas Argentinas, focalizado en el acceso al agua para los barrios más pobres, fue la expresión institucionalizada de la tensión entre segmentación de la oferta y la obligación de alcanzar una prestación universal.

En un contexto de creciente resistencia social, los incumplimientos respecto de las metas establecidas respecto de la expansión de los servicios y el incremento de la tarifa media en un 88% cuando el índice de precios al consumidor había aumentado sólo el 7% (LENTINI, 2002) afectaron en mayor medida a los sectores de menores

recursos económico. La crisis institucional del 2001 marcó la renegociación del contrato de concesión en el marco de la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (2002) y fue el primer paso de una etapa que culminaría en la reestatización mediante la creación de la empresa Agua y Saneamientos Argentinos AySA (2006 – actualidad).

El retorno empresario del Estado continúa en términos generales, con el esquema regulatorio propio de los años noventa con una mayor presencia de los municipios en la planificación de las obras de expansión y mejoramiento de los servicios. En la actualidad, en el área de la concesión de AySA el 86,2 % de los hogares tienen servicios de agua potable y el 63,5 % servicios de desagüe cloacal. La continuidad del régimen tarifario no medido calificado como de “canilla libre” expresa la vigencia del modelo social del agua. El régimen no medido alcanza al 88% de los usuarios. Una de las consecuencias de este régimen tarifario se observa en el consumo promedio de la población que es uno de los más altos del mundo. En efecto, la dotación diaria de consumo por habitante en el año 2014 se estimaba en 344 litros (AySA, 2014). A esta situación se agregan los altos niveles de agua no contabilizada, en su mayor parte las pérdidas en la red, que en 2014 alcanzaron un nivel del 42% de la producción entregada a la red, lo que lleva a una dotación de producción equivalente a 593 litros diarios por habitante.

A lo largo de los últimos treinta años también se evidencian variaciones con tendencia creciente. Se estima que en los últimos años de la gestión de OSN se invirtieron en promedio USD 99 millones por año; en el ciclo de la concesión de AASA, ese promedio se elevó a USD 210 millones y en el período de gestión de AySA (2006 - 2013) el promedio anual se incrementó llegando a USD 477 millones. En la última etapa de gestión estatal se optó por una política de altos subsidios tanto para la oferta como para la demanda.

El objetivo de esta primera parte fue reconstruir los senderos institucionales del modelo social del agua en el área metropolitana de Buenos Aires. Este modelo que garantizó un consumo sin restricciones para quienes acceden a las redes de saneamiento, al mismo tiempo contribuyó a calificar de manera desigual el territorio metropolitano. En efecto, las redes técnicas se extendieron mucho más lentamente que la urbanización y en ese proceso, delimitaron áreas conectadas a la aglomeración metropolitana y áreas desconectadas asociadas a la periferia, a lo inacabado, a lo auto urbanizado. De esta manera, las condiciones y restricciones de un único sistema metropolitano de infraestructura de saneamiento tuvieron como correlato una gestión crecientemente desligada de los problemas de un crecimiento urbano sin redes. A continuación, desarrollamos la territorialización del ciclo de la concesión en tres municipios del área metropolitana de Buenos Aires para examinar el uso de las redes técnicas como recurso de la acción política local y su relación con las diversas escalas introducidas por la concesión.

## **La territorialización de la política de saneamiento**

La implementación de una política de saneamiento de carácter sectorial y centralizado, requiere incorporar la heterogeneidad del territorio metropolitano. Duran y Thoening (1996) problematizan esta cuestión como el pasaje de la lógica sectorial a la gestión

de proximidad y sitúan este debate en Francia, entre los años 60 y 90, como parte del movimiento hacia descentralización. La gestión de proximidad incorpora dos cambios en el análisis y el diseño de las políticas públicas. Por un lado, la multiplicación de instancias de negociación y su institucionalización como parte de la acción pública. Por otro lado, la centralidad del territorio en la definición de los problemas públicos.

Durante la concesión algunos dilemas asociados al pasaje de una política sectorial a la gestión de proximidad permitieron iluminar las contradicciones entre una política de saneamiento en manos de una empresa privada cuya obligación contractual era alcanzar una prestación universal y un territorio metropolitano urbanizado más allá de las redes. En un contexto privatización y de municipalización asociada a la reducción del aparato estatal, el objeto de estudio de esta parte del trabajo no es la narrativa secuencial de ese proceso sino el reconocimiento de la simultaneidad de conflictos por el acceso a las redes de saneamiento en diferentes municipios. A través de una lectura cruzada de esos conflictos fue posible desentrañar diversos intercambios y ajustes que los entramados de intereses locales pusieron en juego para adaptar la concesión a la realidad de sus territorios.

De hecho, los actores locales se enfrentaron frecuentemente a otros problemas y se relacionaron con otros programas públicos por lo tanto, los conflictos por el acceso al agua formaron parte de problemas complejos, como el crecimiento del desempleo y las situaciones de pobreza, problemas que fueron difíciles de estructurar mediante la lógica sectorial. El proceso de territorialización muestra que aun cuando la concesión había mantenido un diseño sectorial y centralizado, su implementación fue un proceso de adaptación variable y complejo, de la empresa concesionaria a las realidades locales y de los actores locales a los cambios devenidos del pasaje de una empresa estatal a otra privada.

Un rasgo común de los tres municipios fue la estabilidad de los poderes ejecutivos municipales. Este no fue un criterio tenido en cuenta al momento de la selección de los casos porque se había optado por privilegiar la pertenencia de estos municipios a similares procesos asociados a la dimensión territorial (la cuenca del río Reconquista, el eje norte de urbanización y el sector norte de las redes técnicas). Sin embargo, este rasgo común fortaleció la relevancia del nivel local en la implementación de la concesión. En efecto, el declive de los partidos políticos nacionales reforzó una escena política más localista expresada en la continuidad de los intendentes en ejercicio: una alianza de centro izquierda en el municipio de General San Martín (1999 – 2011), el Partido Justicialista en San Fernando (1999 – 2011) y un partido vecinalista -Acción Comunal- en el municipio de Tigre (1987 – 2007).

De esta manera, cada municipio configuró escenarios de negociación fuertemente impregnados por la preeminencia de lo local como fuente de legitimidad y por lo tanto, fragmentados respecto de la totalidad de la concesión. Desde lo local, cada municipio desplegó su particular modo de “hacer política” y en ese contexto, las redes de saneamiento fueron un recurso de la acción política local.

Las opciones para dar respuesta tanto a la ausencia como al desfase entre las redes de agua y desagüe cloacal también estuvieron estructuradas por la localización y las conexiones de los nodos de ambas redes. De esta manera, pusieron en juego

las restricciones de un sistema reticular superpuesto a un territorio metropolitano constituido por jurisdicciones municipales. La eficacia territorial que poseen los nodos de las redes técnicas, como por ejemplo una planta depuradora localizada en uno de los municipios analizados, se expresó en la capacidad de agregar demandas heterogéneas que incluyó desde las organizaciones barriales hasta los desarrolladores urbanos.

Los resultados de una lectura transversal del proceso de territorialización, se presentan en torno a las diversas operaciones y valores asociados a la extensión de las redes técnicas que pusieron en juego distintas escalas, condicionadas por la forma de hacer política y la particular combinación con instrumentos de otras políticas públicas (planes urbanos, programas sociales focalizados) desarrollada en cada municipio y la emergencia ambiental por inundaciones y anegamientos, ligada a la dinámica del recurso hídrico.

### **Las redes de saneamiento como recurso de la acción política municipal**

El municipio representa el territorio de la política y en los casos analizados, los límites jurisdiccionales estuvieron reforzados por la existencia de partidos políticos locales. En ese contexto, la extensión de las redes de agua y desagüe cloacal constituyó un recurso de legitimidad de la acción pública municipal.

En los tres casos se combinaron acciones que intentaron dar respuesta a las desigualdades vigentes entre la ciudad formal (barrios consolidados y urbanizaciones cerradas) y la ciudad popular (villas y asentamientos). Sin embargo, los valores que fundamentaron la manera de procesar estas diferencias fueron diversos. A través de ellos, las redes técnicas se constituyeron en un recurso activo para llevar adelante estrategias de administración de las diferencias, integración urbana o profundización de la desigualdad urbana.

En el municipio de *General San Martín*, las metas establecidas en el contrato de concesión indicaban que alcanzaría una cobertura total y equilibrada entre ambas redes recién hacia el final de la concesión (30 años). De esta manera, el plan de AASA actualizaba los principales problemas de la expansión de las redes de agua y desagüe cloacal: el desfasaje entre ambas coberturas y la ubicación del municipio alejado de los nodos del sistema tecnológico heredado de OSN.

El gobierno municipal (1999 - 2011), ante el cambio institucional que implicó el pasaje de una empresa estatal a una empresa concesionaria articuló un planteo sectorial e ideológico, en términos de “redes para los ciudadanos del municipio” versus “redes para los clientes de la empresa”. En efecto, la alianza de centro izquierda gobernante era crítica de los procesos de privatización y en ese sentido, el planteo de fortalecer la acción municipal frente a la empresa concesionaria fue un gesto con intencionalidad política que intentó diferenciarse de la gestión municipal anterior. De esta manera, la concesión no fue procesada sino rechazada. La Secretaría de Obras Públicas sólo encontró como curso de acción el rechazo a las metas de la concesión y a cualquier propuesta de adelantamiento de la expansión mediante el aporte financiero de los vecinos. Esta estrategia municipal contrastó con la versatilidad de AASA que al mismo tiempo, abrió escenarios diferenciados de negociación con organizaciones sociales y la cámara de industria y comercio, ampliando los actores de la implementación y de este modo, debilitando la estrategia municipal.

La planificación territorial como herramienta para integrar la extensión de las redes al resto de los problemas urbanos fue una opción disponible hacia el final del periodo. Tanto el Plan Urbano Ambiental (2002) como el Plan Estratégico (2003), elaborados durante el periodo de la concesión, fueron útiles para visibilizar un conjunto heterogéneo de demandas por acceder a las redes. En efecto, estos planes pusieron en evidencia una escala del problema que la clásica división hacia el interior de la administración municipal (entre una política de saneamiento para la ciudad consolidada y asistencia social en las villas y asentamientos) no había podido captar.

En el municipio de *San Fernando*, las metas establecidas en el contrato de concesión indicaban que la extensión de las redes de desagüe cloacal comenzaría a partir del segundo plan quinquenal, mientras que la cobertura de las redes de agua se iría expandiendo hasta alcanzar la casi totalidad de la población. La Planta Depuradora Norte era la obra principal, indispensable para ampliar la demorada extensión de las redes de desagüe cloacal en la región norte del sistema. La ubicación de la mencionada Planta Depuradora en un predio del municipio fue la “llave de la cuestión” que permitió renegociar el porcentaje de inversión para la extensión de las redes de desagüe cloacal por encima de las metas originales.

La continuidad del equipo de gobierno (1995 – 2011) y la relevancia otorgada a la gestión política del territorio tuvo su correlato en la creación de la Secretaría de Gestión Territorial y Medio Ambiente. Esta Secretaría fue la principal interlocutora de la concesión y su liderazgo promovió la apertura de múltiples escenarios y dispositivos de negociación. A través de ellos, se combinaron acuerdos intermunicipales para sumar fuerzas al momento de negociar con AASA, experiencias de articulación público – privada y programas de gestión social del hábitat. La centralidad del gobierno municipal fue el rasgo común en función de una visión de ciudad que se proponía priorizar el desarrollo de la franja costera del río Reconquista. La existencia de un proyecto propio y la localización de uno de los nodos de la red de desagüe cloacal amplió el poder de negociación local. Así, las redes de saneamiento se constituyeron en un recurso para la integración urbana.

El gobierno municipal era portador de una cultura de planificación urbana que puede rastrearse desde los años sesenta. En ese sentido, la creación de la Secretaría de Gestión Territorial y Medio Ambiente fue la cristalización institucional de un modo innovador de articular la planificación urbana con la gestión ambiental y las redes de saneamiento. La extensión de las redes fue un componente central del Plan Estratégico (1996) para orientar un nuevo frente de desarrollo urbano desde los bordes del río Reconquista hacia el centro de San Fernando, es decir desde la urbanización informal hacia la formal.

En el municipio de *Tigre*, las metas establecidas en el contrato de concesión indicaban que la extensión de ambas redes sería muy lenta. Al momento de la concesión, las redes de agua y desagüe cloacal mantenían el mismo patrón: solo se concentraban en la localidad de Tigre. El resto del territorio municipal presentaba porcentajes muy bajos de cobertura con la particularidad de tener más de la mitad de su superficie bajo la cota de inundación. Durante este periodo, esas áreas vacantes dejaron paso a la localización de urbanizaciones cerradas caracterizadas por el despliegue de enormes superficies polderizadas que permitieron elevar el nivel del terreno e incorporarlas al mercado inmobiliario.

El gobierno del partido vecinalista (1987 – 2007) evaluó la concesión muy favorablemente. En convergencia con los criterios de eficiencia económica de la empresa concesionaria, el gobierno municipal clasificó la demanda según la capacidad de pago, descartando desde el inicio a quienes no podían financiar la extensión de las redes. Estos criterios enmarcados en la lógica del mercado, contribuyeron a crear las condiciones de un desarrollo urbano basado en la atracción de grandes inversiones destinadas a las urbanizaciones cerradas.

Los alcances de la planificación urbana estuvieron centrados en la actualización y aplicación del código urbano (2000). Los interlocutores privilegiados fueron los desarrolladores inmobiliarios, para quienes el código urbano otorgaba fundamentalmente, seguridad jurídica a sus inversiones. En este marco, la extensión de las redes en las urbanizaciones cerradas fue un componente clave del proceso de extensión urbana y valorización del suelo. Las urbanizaciones cerradas fueron el motor de la extensión de las redes de saneamiento.

El proceso de territorialización puso en evidencia, la versatilidad de la actuación de la empresa Aguas Argentinas frente a las capacidades diferenciales de la acción pública local para implementar la concesión con cierto grado de autonomía. En ese sentido, la escala municipal combina las respuestas sectoriales con algunos instrumentos de planificación urbana (planes estratégicos, planes urbanos y códigos urbanos) que colocaron a las redes de saneamiento en relación con la dinámica de la urbanización metropolitana y articularon las redes con un determinado proyecto de ciudad. Estos proyectos de ciudad, lejos de converger en una única valoración de las redes de saneamiento fortalecieron tanto estrategias de integración como de diferenciación urbana.

### **Los programas sociales de la escala barrial**

El barrio representa el territorio de la cotidianeidad donde las redes de saneamiento básico condicionan la calidad de la vida de los hogares. El manejo de las posibilidades de acceso al agua de red es un recurso de poder y deviene central para comprender las estrategias de las organizaciones sociales. El barrio, no es un territorio fácil de definir (PERDIÑAS y SILVA, 1992) porque más allá de su aparente unidad, son fuertemente heterogéneos e internamente diferenciados por sus habitantes como “los de abajo y los de la zonas altas” o “los nuevos y los antiguos”. Estos barrios lejos de reflejar una delimitación oficial, se constituyen en una plataforma para la acción colectiva.

La presencia de la empresa concesionaria en los barrios transformó la demanda por las redes de saneamiento, en un contexto impregnado por discursos y prácticas focalizadas de la política social. De esta manera, la intervención focalizada del Estado que reconocía en el barrio, un modo eficaz de delimitar la pobreza y reducir los costos sociales (CARDARELLI y ROSENFELD, 2000) contribuyó al mismo tiempo, al aislamiento de aquellos barrios en los que el mercado no entraba porque no tenía demanda efectiva a la cual responder. En este contexto, los barrios ubicados en las tierras bajas de los márgenes del río Reconquista, fueron objeto de un tipo de intervención focalizada que contribuyó a definir el problema de manera fragmentada. El mencionado Modelo Participativo de Gestión siguió la matriz de estos planes de asistencia focalizados que caracterizaron la década de los noventa en Argentina.

En *General San Martín*, las organizaciones barriales pusieron en juego sus experiencias de autogestión y constituyeron escenarios de interacción con la empresa concesionaria sin la presencia del gobierno municipal. Las organizaciones barriales, ante un estilo “*poco negociador*” del municipio con AASA, desarrollaron una alianza particular con la empresa concesionaria y la Provincia de Buenos Aires. En este proceso, AASA las reconoció como mediadoras por su conocimiento particularizado de las villas y los asentamientos y por su capacidad de articular una demanda compleja que combinaba la urgencia por acceder a las redes y la dificultad de sostener económicamente el pago del servicio.

En contraste, el gobierno municipal sólo intervino mediante acciones de asistencia, distribuyendo agua potable por camiones cisterna. La Secretaría de Desarrollo Social fue la cara visible del gobierno municipal e intervino con acciones asistencialistas y focalizadas entrelazadas con programas de políticas sociales provinciales y nacionales.

En *San Fernando*, las experiencias de gestión social del hábitat habían vinculado las situaciones de pobreza con los problemas ambientales (inundaciones, contaminación del recurso hídrico). En estos casos, las redes de saneamiento constituyeron un componente central de las soluciones. Basado en estas experiencias, la Secretaría de Gestión Territorial y Medio Ambiente integró el Modelo Participativo de Gestión (MPG) como un dispositivo de la gestión local. En ese sentido, una gestión local y adaptada del MPG sirvió para ampliar la extensión de las redes en el nuevo frente de desarrollo del río Reconquista.

En *Tigre*, el organismo responsable de definir las prioridades de extensión de las redes técnicas tenía como premisa “no recibir gente”, condición que le permitía gestionar sólo aquellas solicitudes que podían resolverse en el marco de la concesión. Los problemas relacionados con la demanda insolvente se definían como ajenos a la gestión municipal. En ese contexto, la empresa concesionaria intervino con una gestión tardía del MPG, mediante un arreglo con las organizaciones barriales, sin mediación del gobierno local.

En síntesis, estos barrios como escenarios de focalización fueron estructurados por el MPG de la empresa concesionaria pero desligados de las metas del contrato de la concesión. Estos nuevos escenarios se configuraron en función del conocimiento particularizado sobre las características del barrio o de la villa y también, de la capacidad de los actores territoriales para comprender la interacción entre la lógica urbana y la lógica reticular. En la cotidianeidad de los barrios donde el acceso a las redes de saneamiento era una necesidad básica y elemental, cobró relevancia la acción territorializada de la empresa concesionaria, pues abrió nuevos escenarios de interacción para acceder a las redes.

Como complemento de la ampliación de las escalas del proceso de territorialización de la concesión, se señala la replicabilidad del MPG en otras ciudades donde operaba la empresa concesionaria (BOTTON, BRAILOWSKY y MATTHIEUSSENT, 2003). En efecto y a modo de ejemplo, el intendente de la ciudad de Casablanca (Marruecos) y representantes de *Lyonnaise Des Eaux*, visitaron San Fernando para conocer los logros de la provisión de los servicios en poblaciones vulnerables. Así, los municipios también se encontraban inmersos en redes globales de la organización de la empresa concesionaria.

## La escala del recurso agua

El ascenso de las aguas subterráneas marcó la necesidad de una asociación entre municipios que enfrentaban situaciones similares. Así, el ciclo del agua se instaló como una cuestión de la agenda pública, delimitando un escenario propio que puso en juego una nueva concepción de la gestión del agua y de los servicios de saneamiento. Durante esos años, la cuestión ambiental tuvo creciente relevancia y el paradigma del desarrollo sustentable se convirtió en un discurso válido para justificar la inclusión en la agenda de estos nuevos territorios - problema.

Desde lo local, las consecuencias ambientales del ascenso de las aguas subterráneas potenciaron la conflictividad social. El fenómeno de ascenso de las aguas subterráneas demandó un tipo de intervención inédita porque expresaba una conflictividad que no podía ser comprendida por las jurisdicciones municipales. En los tres municipios, el anegamiento de buena parte de sus jurisdicciones definió un territorio con problemas comunes y planteó la oportunidad de asociarse entre municipios que enfrentaban situaciones similares. La Provincia de Buenos Aires generó un dispositivo de coordinación entre gobiernos municipales –el Foro de Municipios del Conurbano-. El ascenso de las aguas subterráneas fue el problema disparador, pero el Foro también demostró capacidad para construir propuestas entre municipios. En tanto ámbito productor de acuerdos, tuvo una lógica ascendente que promovió la agregación de intereses y fue exitoso en la producción de un marco informal y pragmático, es decir orientado hacia la gestión de problemas. A modo de ejemplo, la definición de prioridades en función de un índice de vulnerabilidad sanitaria pasó a ser un principio de negociación frente al predominio de los criterios de eficiencia técnica y económica presentados por la empresa concesionaria.

De esta manera, cuando la gestión sectorial de la política de saneamiento transita hacia la gestión de proximidad integra otros problemas territoriales. Al mismo tiempo, se encuentra regulada por una serie de instrumentos de las políticas territoriales como los planes urbanos, los programas sociales y el manejo integrado del recurso hídrico. La relación entre diferentes escalas del proceso de territorialización no es sólo una relación de jerarquías entre diferentes niveles de la administración pública sino también de agregación de las demandas y de creación de nuevas reglas para priorizar la extensión de las redes de saneamiento.

## A modo de cierre

En el área metropolitana de Buenos Aires, el problema de la cobertura insuficiente y desequilibrada de las redes de saneamiento no es un problema nuevo ni difuso, por el contrario, es un problema perfectamente identificado y estructurado por la lógica técnica de un único sistema de redes de alcance metropolitano y un régimen de “canilla libre” asociado al modelo social del agua. Sin embargo, la traducción territorial de ese modelo social del agua tiene efectos incluyentes pero también efectos excluyentes en una expansión metropolitana dispersa y de baja densidad.

Durante la concesión, la cuestión del acceso al agua tuvo un lugar prioritario en las agendas de los tres gobiernos locales, aunque siempre restringido por los acuerdos políticos y administrativos definidos en el nivel nacional. Esa concentración de las decisiones (entre el gobierno nacional y la empresa concesionaria) junto con las restricciones tecnológicas de un único sistema de redes, tuvo como contracara la ausencia de los actores del territorio

en el proceso político-decisional. Como complemento de esta asimetría, la presencia territorial de AASA amplió la recepción de las demandas y al mismo tiempo, desarrolló una estrategia de segmentación de las soluciones. En línea con la división tradicional en la administración estatal –entre ciudad formal y ciudad informal- de la gestión urbana y con un tipo de intervención focalizada y asistencialista vigente en las políticas sociales de ese momento, la empresa concesionaria juzgó necesario la creación de un área de relaciones con la comunidad para dar una respuesta a las demandas de los barrios pobres. Así, en los márgenes de las obligaciones contractuales de la concesión, esta organización permitió a la empresa adaptarse a diferentes realidades locales.

En este contexto, los municipios establecieron un cierto grado de autonomía para definir no sólo una, sino diversas escalas de negociación con la empresa concesionaria. Esta *diferenciación de las escalas* testimonia la capacidad diferencial de los actores de la acción política local. Aun cuando la asimetría de poder con la empresa concesionaria era evidente para los actores de la acción pública local, la concesión fue considerada como una oportunidad para negociar directamente con la empresa. De todos modos, las variaciones locales de la territorialización de la concesión no constituyeron una puesta en cuestión del rol central jugado por Aguas Argentinas S. A, sino su complemento. Además esas variaciones locales contribuyeron a una *fragmentación* de esos escenarios de negociación.

Una lectura transversal de esas variaciones locales revela asimismo, la construcción de procesos de agregación de intereses entre los municipios ligados a la emergencia ambiental. Este doble movimiento, de autonomía y asociación, permitió iluminar cómo las redes de saneamiento se constituyeron en un recurso activo para llevar adelante estrategias de administración de las diferencias urbanas en el municipio de General San Martín, de integración urbana en el municipio de San Fernando o de profundización de la desigualdad urbana en el municipio de Tigre.

En ese contexto, los instrumentos de planificación urbana reforzaron la escala municipal y colocaron a las redes técnicas en relación con la tensión entre urbanización formal y auto urbanización. Al mismo tiempo, una mayor presencia territorial de la empresa concesionaria abrió nuevas escalas de interacción en los barrios con cambios en el entramado de actores que no siempre incluyeron al gobierno municipal.

Las particulares combinaciones de estas escalas desarrolladas en cada municipio abordaron problemas de acceso a las redes de saneamiento que en sus manifestaciones locales dieron cuenta de problemas metropolitanos. En efecto, el acceso al agua sintetiza cómo y dónde crece la ciudad y por lo tanto, establece quiénes son integrados o desplazados de ella. En ese sentido, las redes de saneamiento “metropolizan” el territorio municipal pero los municipios pueden usar las redes para integrar o para favorecer a una creciente desigualdad urbana a través de ellas.

## Referencias bibliográficas

AGUA y SANEAMIENTOS ARGENTINOS. *Informe de niveles de servicio*. Buenos Aires. 2014.

AZPIAZU, Daniel; BASUALDO, Eduardo. *Las privatizaciones en la Argentina*. Génesis, desarrollo y principales impactos estructurales. Buenos Aires: FLACSO Sede Argentina, 2004.

- AZPIAZU, Daniel; CATENAZZI, Andrea; FORCINITO, Karina. *Recursos públicos, negocios privados. Agua potable y saneamiento ambiental en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2004.
- BOTTON, Sarah; BRAILOWSKY, Alexandre; MATTHIEUSSENT, Sarah. *Reflexiones a partir de experiencias de abastecimiento de agua a los barrios carenciados de Puerto Príncipe (Haití) y Buenos Aires (Argentina)*. [s.n.] 2003.
- CATENAZZI, Andrea. *Réseaux techniques métropolitains et action publique locale. La territorialisation de la gestion de l'eau dans l'aire métropolitaine de Buenos Aires pendant la concession d'Aguas Argentinas. 1993 – 2006*. Paris, Université de la Sorbonne Nouvelle Paris 3, 2015.
- CARDARELLI, Graciela; ROSENFELD, Mónica. *Con las mejores intenciones. Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales*. Silvia Duschatzky (comp.), Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad, Buenos Aires: Paidós, 2000.
- DUPUY, Gabriel. *L'urbanisme des réseaux. Théories et méthodes*. Paris: Armand Colin, 1991.
- THOENIG J, DURAN P. L'État et la gestion publique territoriale. In: *Revue française de science politique*, 46e année, n°4, 1996. pp. 580-623. <persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp\_00352950\_1996\_num\_46\_4\_395082DU>.
- LASCOURMES, Pierre, LE GALES, Patrick. *Sociologie de l'action publique*. Paris: Ed Colin. 2007.
- LATOUR, Bruno. *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-* red. Buenos Aires: Manantial. 2008.
- LENTINI, Emilio. El impacto en la concesión de agua y saneamiento del Área Metropolitana. Un análisis preliminar. En: *Actas del Seminario Los servicios públicos en el nuevo escenario económico*. Buenos Aires. 2002.
- LENTINI, Emilio. *La contabilidad regulatoria de los servicios de agua potable y alcantarillado: la experiencia en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina*. [s.n.] 2009.
- OFFNER, Jean Marc. *Pour une géographie des interdépendances*. Ed. LEVY J et LUSSAULT M. Logiques de l'espace, Esprit des Lieux. Géographies à Cerisy, París: Belin, 2000.
- PERDIÑAS, Pía, SILVA, Juan. *Bibliografía comentada sobre estudios de barrios en la Argentina*. Serie Documentación n° 3. GADIS. Grupo de Análisis y Desarrollo Institucional y Social. Buenos Aires, 1992.
- SMITH, Neil. Geography, difference and the politics of scale. En: *Postmodernism and the social sciences*, 1992.
- SILVESTRI Graciela y GORELIK Adrián. *Ciudad y Cultura urbana, 1976 - 1999*. El fin de la expansión. En: ROMERO, Jorge. L., ROMERO, Luis A. (dir). Buenos Aires. Historia de cuatro siglos. Buenos Aires: Altamira, 2000.
- TORRES, Horacio. *El mapa social de Buenos Aires (1940 – 1990)*. Buenos Aires. Dirección de Investigaciones – Secretaría de Investigación y Posgrado. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de Buenos Aires. 1993.

Recibido [Mar. 23, 2018]

Aprovado [Out. 21, 2018]