



## Jornadas EPyG 2018

### **Punteros y provisión de bienes y servicios públicos en asentamientos informales del Conurbano Bonaerense**

#### **1. Introducción**

Durante tres cuartas partes del siglo XX, los indicadores socio-económicos de la Argentina fueron muy superiores a los del resto de América Latina (Fundación Konrad Adenauer 2007). Los bajos niveles de pobreza que presentaba el país, hicieron de ésta una problemática marginal dentro de la agenda política (Rapoport et al. 2004). Tras la reestructuración del estado nacional, llevada a cabo por el gobierno militar que tomó el poder entre 1976 y 1983, la pobreza adquirió otras dimensiones. El grave deterioro de las condiciones materiales de vida de la mayoría de los argentinos durante ese período se profundizó a lo largo de la década de los 1990 (vg. Alonso 2000; Cavarozzi y Garretón 1989). El fin del período de industrialización por sustitución de importaciones, la destrucción del aparato productivo y la desregulación del mercado laboral e inmobiliario impactaron brutalmente sobre las posibilidades de los sectores de clase media y baja para acceder a una vivienda digna (Cravino 2009). Desde entonces, los asentamientos informales<sup>1</sup> del Conurbano Bonaerense se convirtieron, poco a poco, en la forma preponderante y definitiva de acceso a la vivienda urbana por parte de sectores populares (Ibídem).

El creciente deterioro de las condiciones de vida de los sectores populares y la importancia relativa que adquirió la población que reside en asentamientos informales no pasaron desapercibidos para la academia. De la década de 1980 en adelante, los asentamientos informales y quienes viven en ellos fueron objeto de estudios sobre

---

<sup>1</sup> Indica el fenómeno de las ocupaciones ilegales de tierras en general, incluyendo a sus diferentes tipologías: villas y asentamientos informales.

clientelismo político, movimientos sociales, formas de organización comunitaria, sociología urbana, estudios sobre desigualdad y pobreza, entre otros (Forni 2002, Levitsky 2003, Svampa y Pereyra 2005, Pirez 2006). Llamativamente, la cuestión ambiental en asentamientos informales del Conurbano Bonaerense tuvo un desarrollo muy menor dentro de la academia. Con excepción de trabajos que se ocuparon de las consecuencias que tuvo el fallo de la causa Mendoza en asentamientos de la Cuenca Matanza-Riachuelo (Merlinsky 2013), que centraron su atención en la emergencia del fenómeno cartonero (Schamber 2008), o que analizaron la prestación del servicio de agua potable en barrios populares (Catenazzi 2009), son pocos los estudios que abordaron empíricamente la cuestión ambiental en asentamientos informales del Conurbano Bonaerense.

Pese a ello, los asentamientos informales presentan características ambientales adversas como resultado de la lógica de mercado que impera en el acceso a la tierra y a la vivienda urbana. Quienes no tienen suficiente poder adquisitivo para resolver sus necesidades habitacionales por medio del mercado inmobiliario, se asientan en tierras sin valor comercial, usualmente expuestas a inundaciones y a otros riesgos ambientales (Besana, Grinberg y Gutiérrez 2015; Besana 2014; Merlinsky 2013; Gutiérrez 2012). Entre los factores que agravan las condiciones ambientales de los asentamientos informales se encuentra la falta o inadecuada provisión de bienes y servicios públicos, tales como: agua potable, cloacas, barrido, limpieza, recolección de residuos, energía eléctrica, gas, entre otros (Besana 2016, Techo 2016). Mientras en los barrios más acomodados de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la provisión de servicios públicos es garantizada íntegramente por el estado – ya sea por sí mismo o a través de empresas privadas-, en los asentamientos del Conurbano el estado delega gran parte de dicha provisión en los propios vecinos (Besana, Grinberg y Gutiérrez 2015). Frente a dicho escenario, este trabajo busca hacer un aporte sobre la cuestión ambiental en asentamientos informales del Conurbano Bonaerense. En particular, se analiza una de las formas en que vecinos de asentamientos informales del Conurbano afrontan problemas relacionados con riesgos ambientales o acceden a bienes y servicios públicos mediante tareas que desarrollan punteros políticos.

Que sean punteros políticos quienes procuran mejorar la situación ambiental de sus barrios pone en entredicho algunos fundamentos teóricos de dos literaturas muy

distintas. La primera, abocada al estudio del clientelismo político, considera que los punteros se encargan exclusivamente de concretar intercambios discrecionales de bienes privados por apoyo político entre sus jefes o patronos políticos y sus clientes (vg. Stokes et al. 2013). Desde esta perspectiva, la prestación de bienes y servicios públicos –incluyendo el acceso a un ambiente sano- no es una opción para llevar a cabo dicho intercambio, sencillamente porque no se pueden entregar a quienes están dispuestos a prestar su apoyo político a cambio y excluir de su goce a quienes no lo están. A diferencia de un bien privado –como ser la entrega de dinero- es muy difícil impedir que alguien acceda a un bien público –como ser el servicio de red de agua potable- cuando éste se presta en su barrio.

Por su parte, la ecología política, en su versión más simplificada, es una escuela de pensamiento que tiende a pensar que la lógica de acumulación del capital es contraria a la protección de ambiental y que el estado y los partidos políticos -junto a las empresas privadas- siempre actúan a favor de la primera (Acselrad 2006). Desde esta perspectiva, los punteros -en tanto agentes partidarios- representan los intereses de partidos políticos y/o del estado y, por tanto, no persiguen la prestación de bienes comunes (denominación que se utiliza habitualmente en la literatura para referirse a lo que aquí llama bienes y servicios públicos- Swyngedouw 2004).

Contrariamente a lo postulado por ambas literaturas, aquí se argumenta que punteros a menudo persiguen bienes y servicios públicos a razón de dos características empíricas que les son comunes. La primera, que los punteros suelen ser vecinos de sus clientes (Zarazaga 2014). Por tanto, sus clientes, el resto de sus vecinos y los mismos punteros viven bajo condiciones ambientales similares. Esta característica implica que si los punteros quieren acceder a bienes y servicios públicos en sus barrios de residencia inevitablemente deben aceptar que el resto de sus vecinos –sean o no sus clientes- también accedan a ellos. El segundo elemento común a los punteros es que, además de vecinos, son agentes partidarios. En tanto tales, los punteros mantienen relaciones con su clientela para obtener de ella apoyo político y tienen vínculos con agentes y funcionarios de la esfera pública y de los partidos políticos que representan para obtener de ellos bienes y servicios (Stokes et al 2013). Es decir, los punteros saben cómo movilizar a su clientela a favor o en contra de una causa o candidato y cómo obtener bienes y servicios de la esfera del estado o de las estructuras partidarias para favorecer

a su clientela y/o a sí mismos. En síntesis, según lo expuesto, *la mayoría de los punteros sufren por la falta de bienes y servicios públicos tanto como sus vecinos pero, a diferencia de ellos, cuentan con un know how que les hace más fácil perseguirlos. Por ello, a menudo, persiguen la prestación de bienes y servicios públicos que –como tales- no pueden ser intercambiados discrecionalmente por apoyo político.*

En el presente trabajo, narro dos historias de punteros que persiguieron bienes y servicios públicos en un mismo asentamiento en períodos de tiempo distintos. El primero de ellos se vale de sus vínculos políticos con distintos actores estatales y/o partidarios para lograr la provisión de agua potable en el asentamiento Santa María<sup>2</sup>. La segunda, por el contrario, lidera una serie de protestas ante la falta de respuesta de su propia fuerza política frente a las inundaciones regulares que sufre dicho barrio. Esta última, además, ilustra cómo una puntera puede estar dispuesta a liderar protestas y a asumir los costos políticos por ello.

El diseño de investigación que dio como resultado el presente trabajo se basó, principalmente, en la realización de trabajo de campo etnográfico, entre 2011 y 2015, en el asentamiento Santa María del Conurbano Bonaerense. Este fue complementado por la realización de una encuesta a 220 vecinos de Santa María sobre la prestación y calidad de bienes y servicios públicos, entrevistas semi-estructuradas a funcionarios públicos y vecinos de Santa María, etnografías virtuales y análisis de documentos públicos e históricos. Dadas las precauciones que requiere un análisis etnográfico, este trabajo no pretende demostrar la veracidad del argumento sugerido. Más bien, procura proponer un argumento que ayuda a visibilizar experiencias similares y que puede ser sometido a una evaluación más sistemática.

El resto del trabajo se organiza de la siguiente manera: a continuación, sigue un apartado que brinda mayor información sobre el incremento de la población residente en asentamientos informales del Conurbano Bonaerense y sobre la cuestión ambiental en dichos barrios. Este apartado incluye, además, datos de primera mano sobre el asentamiento Santa María. Tras este apartado, se desarrollan las historias de los punteros Báez y Dalla. El último apartado, está dedicado íntegramente a la comparación de ambos casos y a la realización de una serie de reflexiones finales.

---

<sup>2</sup>Los nombres propios del asentamiento y de quienes participan de los relatos que siguen han sido modificados con objeto de proteger su identidad.

## **2. Población y ambiente en asentamientos informales del Conurbano Bonaerense.**

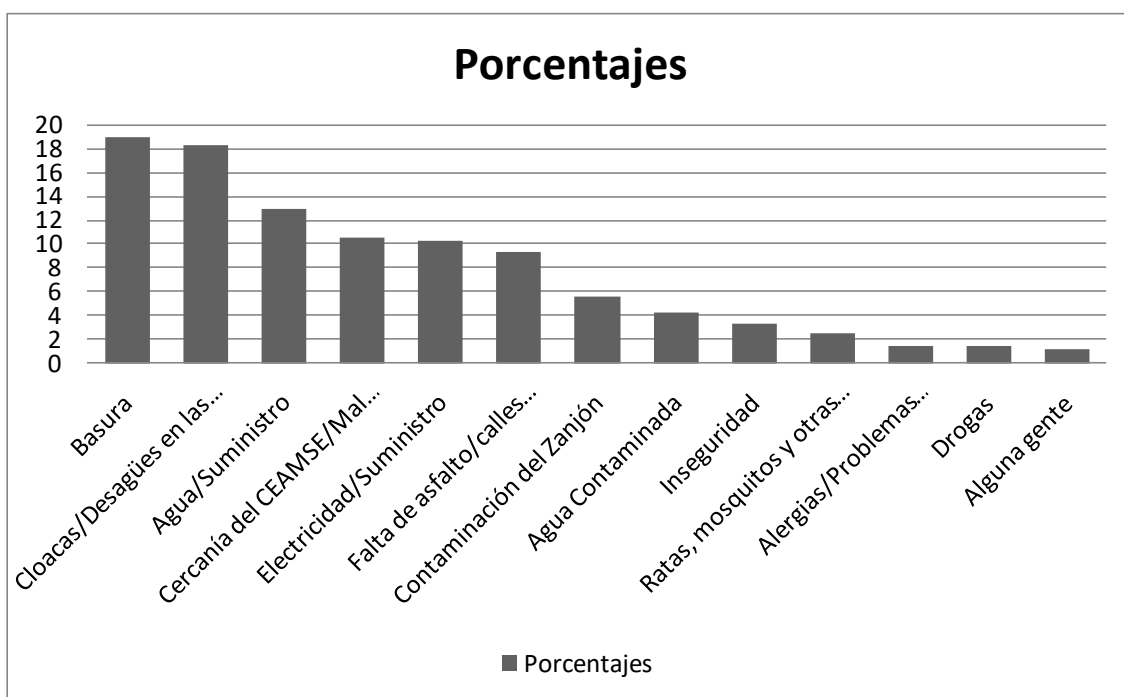
De principios de los 80's en adelante, la población que reside en asentamientos informales del país no paró de aumentar. En la provincia de Buenos Aires creció ininterrumpidamente entre 1981 y 2007, alcanzando un incremento del 220 % sobre un incremento de la población total de tan sólo el 35 % (Cravino 2009). De ese modo, los habitantes de asentamientos informales pasaron de representar un 4,3% a un 10,1% del total de la provincia (Ibídem). Actualmente se calcula que 1 de cada 10 habitantes del país viven en asentamientos informales y que el 61% de ellos lo hace en asentamientos de la provincia de Buenos Aires (Techo 2016).

Como fuera señalado, factores de distinta índole someten a dicha población a condiciones de extrema pobreza y de alta degradación ambiental, dos problemáticas que se refuerzan mutuamente (Merlinsky 2013). Por un lado, el escaso poder adquisitivo de vastos sectores populares los obliga a localizarse en tierras con poco o nulo valor comercial, mayormente en áreas inundables y/o expuestas a riesgos ambientales tales como: contaminación por vuelcos industriales, descargas cloacales, basurales "a cielo abierto", cursos de agua degradados, entre otros (Curutchet et al. 2012). Por otro lado, la falta o inadecuada provisión de servicios de agua potable y cloacas, barrido, limpieza y recolección de residuos, energía eléctrica, gas, etc., se convierte en un agravante de las condiciones ambientales que ya de por sí presentan los asentamientos (Besana et al. 2015). Al respecto, se estima que sólo el 12% de la población que reside en asentamientos informales bonaerenses cuenta con conexiones formales de agua potable de red, un 5,2% es servida por redes cloacales y un 44,4% por redes de energía eléctrica (Techo 2016). En este último caso, el mayor problema consiste en la mala calidad del servicio y los riesgos que eso implica (Techo 2016).

Dichos datos son complementarios a los obtenidos por otros estudios que muestran cómo el acceso a servicios públicos aumenta si se incluyen en la estadística canales de acceso informales a los mismos (Besana 2016; Curutchet, Grinberg y Gutiérrez 2012). Una encuesta que data de 2011 realizada a 220 vecinos de Santa María muestra cómo

estos acceden a distintos servicios públicos aunque en condiciones de informalidad y de gran precariedad. Según datos arrojados por la misma encuesta, el acceso a servicios de electricidad, recolección de basura y agua corriente es alto (99%, 90,4% y 87,6% respectivamente), aunque precario. Según los encuestados, dichos servicios se encuentran entre los mayores problemas que deben sortear a diario (ver Gráfico 1). Por ejemplo, solo para el caso del servicio de energía eléctrica: un 77% de los encuestados señaló que la electricidad se corta con frecuencia; entre ellos, el 87% manifestó que los cortes se producen en invierno como mínimo una vez por semana y el 82% mencionó que duran más de 3 o 4 horas; finalmente, un 14% reconoció haber sufrido lesiones relacionadas con las instalaciones eléctricas. La basura, en todas sus dimensiones, también ha sido señalada por los vecinos como uno de los principales problemas que aquejan al barrio (ver Gráfico 1). Finalmente, el acceso al agua corriente sigue las mismas pautas que los anteriores servicios.

**Gráfico 1. Principales problemas del barrio según los entrevistados**



*Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Consumo Energético 2011 financiada por la Fundación Bariloche en el marco del proyecto PIP 11220090100079<sup>3</sup>*

<sup>3</sup> Agradezco a Ricardo A. Gutiérrez, Silvia Grinberg y Gustavo Curutchet, en tanto directores del proyecto, por permitirme los datos que ayudé a elaborar.

Para cuando se realizó la encuesta, sólo en unas pocas cuadras del barrio la conexión de las casas a la red de agua fue realizada por la empresa, las restantes fueron abastecidas mediante un precario sistema de mangueras plásticas que tendieron los propios vecinos. Ni la red de agua tendida por la empresa, ni el sistema de mangueras plásticas que abastece a gran parte del barrio hubiera sido posible sin el esfuerzo de un reconocido puntero llamado Báez. Como podrá observarse en el siguiente apartado, Báez fue el principal responsable “en traer” a la empresa de agua al barrio y en organizar a los vecinos para que el servicio alcance al conjunto de las casas.

### **3. Provisión de servicios públicos por parte de punteros: el caso de Báez y el servicio de agua en Santa María**

Emplazado sobre terrenos que originalmente fueran bañados y totorales, Santa María se encuentra ubicado sobre el valle de inundación del Río Reconquista, el segundo más contaminado de la Argentina (Defensor del Pueblo de la Nación et al. 2007). Según el testimonio de viejos moradores, el barrio nace a mediados de la década de 1960, aunque experimenta un fuerte crecimiento poblacional tras la crisis hiperinflacionario que sufrió el país en 1989. Por entonces, cada uno de los nuevos pobladores que arribaba a Santa María rellenaba y elevaba el suelo donde iba a residir para evitar sufrir inundaciones. A principios de los 90, dichas características del suelo hacían que fuese casi imposible para los vecinos del barrio acceder a fuentes naturales de agua en buen estado.

Aunque, para ese entonces, Báez ya había ganado cierta reputación como puntero del intendente peronista Pardo (1987-1991), su máximo esplendor lo lograría durante el período 1991-1999. Las buenas vinculaciones de Báez con áreas del estado en ese período, sobre todo a nivel local y provincial, tuvieron mucho que ver con ello. En el plano local, Pardo fue sucedido por otro peronista –Blanco- que gobernó el distrito por dos mandatos (1991-1999). Durante esos mismos años, Pardo comandó un importante ministerio provincial. Pese a rencillas previas, entre 1991 y 1999, Blanco y Pardo formaron parte de un mismo frente bajo la órbita del entonces gobernador Eduardo Duhalde –ex vicepresidente de la Nación durante parte de la primera gestión de Carlos Menem. Tras su paso por la vicepresidencia de la Nación, Duhalde conservó una fuerte

influencia en algunas carteras del estado nacional. Además, contaba con una gran cantidad de recursos económicos que, en parte, fueron destinados a la ejecución de obras públicas en distritos afines. A su vez, muchas de esas obras eran ejecutadas por el ministerio que comandaba Pardo. En numerosas ocasiones, Báez reconoció cuánto lo ayudó “el entramado político” Duhalde-Pardo-Blanco, así como la “anuencia del entonces presidente Menem”.

Dos de los cuatro hitos que Báez reconoce como fundamentales se lograron durante la gestión municipal de Pardo, y los dos definitivos con el entramado Duhalde-Pardo-Blanco. El primero de los cuatro consta de la obtención de parte de los materiales que servirían para desarrollar la extensión de la red de agua y el segundo supone la apertura de una calle a lo largo de Santa María que permitió el ingreso de la maquinaria necesaria para el trazado e instalación de una cañería central. En ambos casos la colaboración de Báez con Pardo fue fundamental. Según el relato del propio Báez, no lograron la obtención del conjunto de los materiales y la extensión de la red de agua potable en ese entonces, por la situación económica que afrontaba el país y –fundamentalmente– porque el gobierno nacional y provincial se encontraba en manos de otro partido político:

“Veníamos haciendo gestiones para el agua con [Raúl Ricardo] Alfonsín de presidente en 1987 [...] eran radicales, no nos iban a regalar nada, pero acordamos que si comprábamos los materiales ellos hacían la instalación [...] con la crisis hiperinflacionaria no se hizo, tenían otras prioridades y no les convenía beneficiarnos a nosotros que éramos de la contra”

El tercer hito fue fruto de una serie de negociaciones que confirmaron la instalación de la cañería central, tras años de dilaciones. Para entonces, se habían producido varios cambios. El peronismo había ganado el gobierno nacional y el provincial y la empresa de agua potable había cambiado de manos, pasando del estado nacional a un grupo de inversores privados. El primer cambio benefició a Báez, así como a otros tantos punteros peronistas. El segundo –lejos de las expectativas– no perjudicó su iniciativa, sino que le fue favorable, aunque sólo gracias a los fondos públicos utilizados para comprar a la empresa los materiales faltantes. También ayudó la mediación personal de Blanco y el apoyo que obtuvo Báez de otro puntero de confianza del propio intendente en una ardua negociación con la empresa. Así, lo cuenta Báez:



“Cuando Meném privatizó, la empresa de agua sólo quería plata [...] Pardo y Blanco lo convencieron a Duhalde de que la pusiera [...] y lo terminamos negociando Cracco [puntero de confianza de Blanco] que ya tenía experiencia y yo [...]”

Mientras la vinculación de Báez con distintas figuras y áreas del entramado público le permitió lograr los tres hitos mencionados, “la otra parte del trabajo” la concretó con el último hito -basado en el zanjeo del frente de las casas del barrio y en el excavado de un pozo donde cupiera la cañería central:

“La otra parte del trabajo fue caminar y hablar con los vecinos para que hagan el zanjeo de su frente. [...] El pozo de la cañería lo hacíamos con fondos municipales, para eso firmaron veinte hombres, [...] El problema fue que algún vivo del municipio arregló que la empresa viniera el lunes y esto lo comenzamos un viernes, ¡¿Quién trabaja el domingo?! Al final le pague la comida a los muchachos y se prendieron [...] Pero los muchachos pensaban que iban a cobrar el lunes [...] voy el lunes a la mañana y todos me dicen «no trabajamos porque queremos cobrar» [...] tuve que llamar a Blanco para que les pagaran ese mismo día, Blanco me quería matar pero al final del día cobraron. No obstante, me pararon la obra dos horas y me empecé a preocupar [...] Entonces empieza la problemática, porque ya venían los muchachos de la empresa [...] Empecé a salir y a hablar con los vecinos para que me den una mano ¡Ahí ya tenía a los de la empresa empezando y había que zanjear las cuadras siguientes! No sabés cómo me puse, les gritaba cuadra por cuadra y bastante enojado: «si no hacen el zanjeo no tienen agua» [...] y ahí fueron más los que tomaron conciencia y finalmente lo hicimos a las corridas; fue un trabajo brutal.”

Tras la instalación de la cañería, se desprendieron redes de mangueras que abastecieron al resto de las calles y pasillos de Santa María. También esto corrió por cuenta de Báez. Si el mérito de las acciones previas a la extensión de la red correspondió a la colaboración de Báez con funcionarios públicos, “la otra parte de su trabajo” supuso su colaboración con sus vecinos en la propia extensión de la red. Su mérito en dichas acciones es reconocido por vecinos y punteros de todos los colores políticos:

La Cala: [...] “a Báez eso hay que reconocérselo, sin él este barrio no hubiese tenido agua por mucho tiempo.”

Lili: “Sí, él [se refiere a Báez] siempre estuvo metido con el tema del agua, la instalación fue un lío... todavía me acuerdo de que todos tuvimos que trabajar esos días [...] tuvimos que cavar, yo era chiquita y me acuerdo.”

Aunque Báez ya no es el puntero que fuera, hasta hace menos de dos años seguía siendo la primera referencia cuando algo ponía en peligro la prestación del servicio de agua potable en Santa María. Incluso retirado de su actividad política, en dos ocasiones encontré a Báez desarrollando tareas relativas a la manutención del agua. En ambas ocasiones no había coordinado con él una cita, nuestro encuentro fue casual. En cada uno de ellas Báez repetirá la misma frase: “porque si yo no estoy, vienen los muchachos de la empresa y se van porque tienen miedo de entrar al barrio”.

El caso de Báez no parece un hecho aislado, en la sede de la propia empresa de agua un alto funcionario ratificará la importancia de sujetos como Báez a la hora de desarrollar obras en otros asentamientos, casi con las mismas palabras que usó el anterior: “con ellos los empleados se sienten seguros”.

Por su parte, cuando se le pregunta a Báez *por qué tanto empeño en la provisión de agua potable*, éste responde:

“Yo siempre viví acá en el barrio y no se puede vivir sin agua [...] yo podía ir a bañarme a lo de un compañero del partido fuera del barrio y aún así sufría la falta de agua ¿Te imaginás el resto de la gente? [...] Además, estaban todos los chiquitos enfermos, sucios [...] Me acuerdo que cuando inauguramos la cañería central, Blanco me decía «espera que ya llegan los periodistas a sacar fotos» y yo le dije «¿Para qué quiero fotos? ¡Yo quiero el agua!»”

Tal como lo indica la cita anterior, cuándo se le pregunta a Báez *por qué prestar el agua potable*, éste refiere a su condición de vecino de Santa María. Dicha pregunta fue repetida a Báez en diez ocasiones, todas sus respuestas incluyeron invariablemente su propio sufrimiento y el del resto de sus vecinos.

Además del agua potable, Báez participó de la provisión de otros bienes y servicios públicos, tal como la edificación de la primera escuela pública de la zona. A lo largo de su extensa carrera, Báez combinó la provisión de bienes y servicios públicos con el intercambio de otros servicios por apoyo político. Ha hecho lo primero sin perjuicio de lo segundo. Sin embargo, éste no es el caso de todos los punteros. En ocasiones, algunos de ellos se enfrentan al dilema de tener que elegir entre satisfacer sus intereses como

vecinos a costa de sufrir castigos o poner en peligro su carrera política. El caso que sigue ilustra este punto.

#### **4. “Antes que nada vecina”: el caso de Dalla y las protestas por las constantes inundaciones**

El 2 de abril de 2013 un temporal provocó numerosas pérdidas en la periferia de Buenos Aires. Quienes residen en “el fondo” del distrito donde se localiza Santa María se encontraron entre los más afectados por las tormentas, dada su cercanía a un arroyo que se desbordó y arrastró consigo descargas cloacales y basura arrojada en él. En Santa María, una de las afectadas fue Dalla. Además de vecina, Dalla es empleada municipal. Durante las elecciones realizadas en el año 2011, Dalla trabajó afanosamente con objeto de conseguir votos para el candidato a intendente que resultó electo. Tras dicha victoria, Dalla obtuvo su empleo público. Desde su nuevo cargo, su principal tarea continúa siendo generar apoyo político para el intendente- pese a que dicha tarea no figura entre sus responsabilidades formales.

La carrera política de Dalla comenzó diez años antes, cuando integraba una organización de desocupados –comúnmente conocidas como “piqueteras” en Argentina. Como integrante de esa misma organización, Dalla cumplió un rol fundamental en una protesta para evitar la cancelación de un programa que alimentaba a los niños que acudían a una escuela barrial. Desde entonces, se ha ganado el aprecio de varios vecinos del fondo de Santa María y de barrios lindantes.

Junto a ellos, Dalla acudió a una reunión de un espacio de participación que se desarrollaba quincenalmente en Santa María. Dicho espacio -vinculado a un programa nacional denominado “Ahí en el barrio” (Ministerio de Desarrollo Social 2015)- se plantea como una instancia de participación democrática donde los vecinos proponen y buscan soluciones para sus problemas. Justamente, en búsqueda de soluciones para afrontar las pérdidas provocadas por el temporal, centenas de vecinos colmaron la capacidad del lugar donde se desarrollaba la reunión. Dadas las circunstancias, ésta se desarrolló en un clima de evidente nerviosismo y culminó con la promesa de Alejandro –coordinador del espacio en Santa María- de que los afectados verían “su situación solucionada para la siguiente semana”. Mientras muchos vecinos se aprestaban a ceder

sus datos en busca de la solución prometida, tal como se les había indicado, Dalla hizo gala de su carácter de referente arengando a los más alicaídos: “¡Vamos che! ¿Cuándo nos falló Cristina [Fernández de Kirchner- por entonces presidenta de la nación]?! ¡¿Cuándo el intendente?!”.

Dos días después de la reunión, un anuncio de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner parecía darle la razón a Dalla, en él comunicaba la aprobación e inminente reglamentación de un decreto de necesidad y urgencia que otorgaría ayudas y beneficios económicos a los damnificados por el temporal (Administración Nacional de Seguridad Social, de aquí en más ANSES- 2013).

En el plano local, integrantes de otro espacio de participación denominado Prácticas—en este caso, dependiente del gobierno provincial- intercambiaban correos electrónicos sobre la situación del barrio y las medidas que se podían tomar a la espera de “las soluciones y medidas prometidas”. Este intercambio fue el prologo de una controversia que se desarrolló durante la siguiente reunión de ese espacio, sobre las responsabilidades del gobierno nacional a la hora brindar de respuestas estructurales al problema de las inundaciones. Pese a que un grupo de docentes y personal de salud de establecimientos públicos de la zona se manifestaron a favor de reclamar soluciones estructurales mediante la elaboración de una carta o la realización de protestas, al finalizar la reunión prevaleció la postura de dos funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social de Nación que pugnaban por esperar las ayudas prometidas y por contener y encauzar el reclamo por vías institucionales. Su discurso apelaba a la memoria emotiva, a la pertenencia partidaria y a la buena imagen que la presidenta y el municipio tenían para la mayoría de los vecinos hasta ese momento. Sin embargo, los vecinos se manifestaron de formas que daban cuenta de la fragilidad del acuerdo alcanzado. Así se expresaba Dalla:

“Yo pienso que esta mesa está con la gente del barrio. Acá estamos un montón de vecinos, todos queremos hacer algo para mejorar nuestra situación... porque es desesperante... se nos enferman los chicos, perdemos lo poco que tenemos y esto va a seguir pasando [...] Nosotros esperamos, porque tenemos confianza en la presidenta y en el intendente, pero es triste ver cómo tiran abajo cualquier otra acción propuesta para el bienestar de los vecinos [...] si no hay soluciones algo vamos a hacer ¿Porque saben qué? Yo también soy empleada pública y si

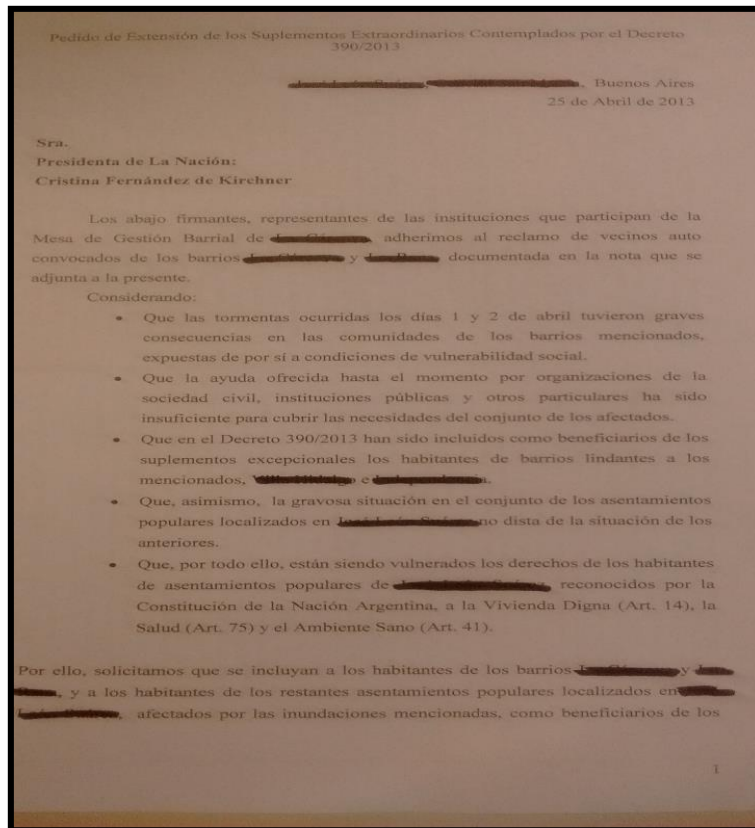
hiciera una protesta tendría problemas con el intendente, *pero antes que nada soy vecina*”

Una días más tarde, para sorpresa de propios y extraños, el decreto que reglamentaba las ayudas a damnificados no incluyó a Santa María entre las zonas beneficiadas (ANSES 2013). Sin los beneficios que suponía el decreto, a los vecinos sólo les restaba acudir al “Ahí en el barrio” a la espera de la solución prometida por Alejandro. El día de la reunión los vecinos se amontonaron en la puerta del lugar donde se realizaba, pero tampoco obtuvieron allí la respuesta que esperaban. A cambio, recibieron un mensaje en sus celulares: “Estimados, por razones de fuerza mayor se suspende la reunión programada para el día de hoy. No así la próxima reunión programada para el miércoles 23 a las 11hrs.”

La escena que siguió fue de una gran confusión. En ese momento Dalla se encontraba en una situación difícil: si optaba por liderar alguna protesta o reclamo su empleo podría verse comprometido, si no lo hacía su situación particular y la del resto de sus vecinos continuaría siendo “desesperante”.

Dalla no tardó mucho en resolver dicha situación, como ella misma se encargó de señalar “antes que empleada pública es vecina”; por tanto, al día siguiente encabezó un corte de ruta de seis horas junto a un centenar de vecinos y a personal docente. El corte se organizó con la discreción suficiente para que los integrantes del Prácticas se enterasen ex post, “porque si no les llenan la cabeza a los vecinos y se me empiezan a caer y después chau, pagas los platos rotos y no conseguís nada.” No obstante, la estrategia pergeñada por Dalla también incluyó la elaboración de un petitorio y una junta de firmas de vecinos. El petitorio, para el que recibió ayuda de una abogada, apelaba a un discurso de derechos que reclamaba, además de los beneficios contemplados en el decreto que reglamentaba la ayuda, la elaboración de obras estructurales que solucionen las inundaciones en Santa María (ver fragmento de carta).

### **Imagen 1. Fragmento de carta en reclamo de beneficios y obras para inundados**



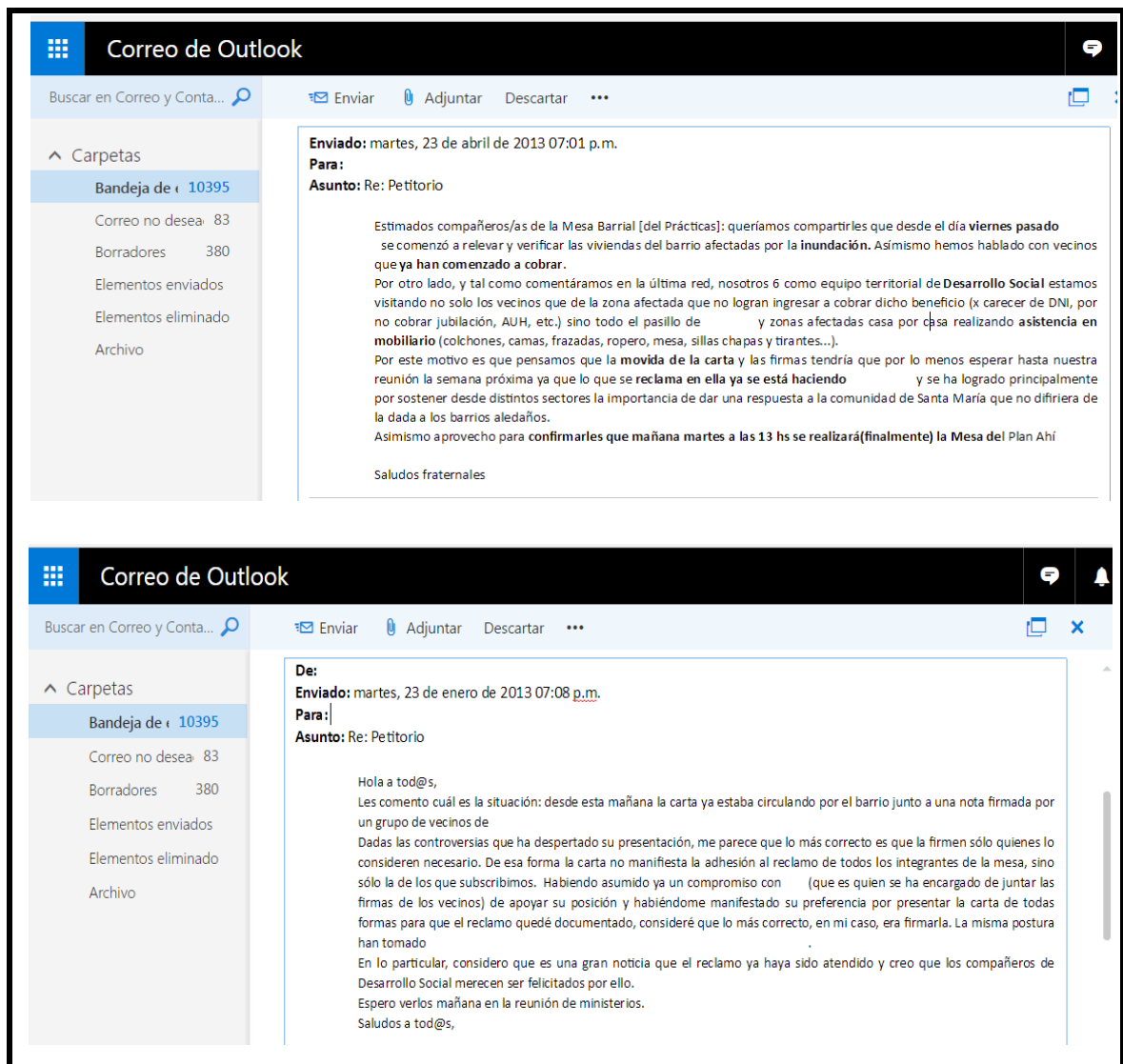
*Fuente: Copia del original<sup>4</sup>*

A diferencia de las protestas que fueron comunicadas ex post, el petitorio fue socializado inmediatamente y por diversos medios con el fin de recolectar la mayor cantidad de adhesiones antes de ser entregado en la siguiente reunión del “Ahí en el barrio” y en dependencias públicas municipales y nacionales.

Las acciones lideradas por Dalla pronto tomaron una gran notoriedad, esto benefició a los vecinos -incluyendo a Dalla- que, a los pocos días, comenzaron a ser relevados por empleados públicos y a percibir las mismas ayudas que los afectados por las inundaciones incluidos en el decreto de necesidad y urgencia. Nuevamente, dicha situación dividió aguas entre funcionarios públicos sobre los pasos a seguir. Los siguientes correos grafican las posiciones finales de los integrantes del Prácticas ante la entrega del petitorio en la reunión del Ahí, el 23 de abril de 2013.

## **Imagen 2. Controversias vía correos electrónicos**

<sup>4</sup> Algunas referencias fueron tachadas con objeto de proteger la identidad de los individuos involucrados



*Fuente: Captura de pantalla<sup>5</sup>*

Por su parte, Dalla sostuvo su posición hasta las últimas consecuencias. Antes de concurrir a la reunión del Ahí se encargó de juntar las últimas adhesiones a las cartas, de sacarles copias y de pasar a buscar por sus domicilios, uno por uno, a los vecinos que habían comprometido su asistencia. Pese a ello, la convocatoria de la reunión fue menor a la esperada, brindándole a Alejandro la posibilidad de desestimar reclamos estructurales.

Finalmente, el saldo fue agrídulce: por un lado, los vecinos obtuvieron los mismos beneficios que otorgó el decreto a quienes reconocía como afectados, por otro lado, no se realizó obra estructural alguna. Dalla, por su parte, fue duramente sancionada con

<sup>5</sup> Algunas referencias fueron eliminadas con objeto de proteger la identidad de los individuos involucrados

una suspensión sin goce de sueldo por un período de tres meses. Pese a ello, continuó trabajando para el intendente y pagó con creces la confianza que este depositó en ella, encargándose de que obtenga apoyo de los vecinos en las elecciones ejecutivas de 2015 que lo ratificaron en su cargo al frente del gobierno municipal.

## 5. Reflexiones finales

A lo largo del presente se hizo hincapié en la cuestión ambiental de los asentamientos informales del Conurbano Bonaerense, se señaló que éstos presentan características ambientales adversas como resultado de la lógica de mercado que impera en el acceso a la tierra y a la vivienda urbana y se prestó particular atención a una de las formas en que vecinos de asentamientos acceden a bienes y servicios públicos o afrontan problemas relacionados con riesgos ambientales mediante la agencia de punteros políticos.

Aquí se sostuvo que los punteros persiguen bienes y servicios públicos más de lo que suele creerse a razón de dos características empíricas que les son comunes: 1) que en su mayoría son vecinos de sus clientes y, por tanto, sufren tanto como ellos las condiciones ambientales de sus barrios y 2) que, además de vecinos, son agentes partidarios y, como tales, saben cómo movilizar a su clientela y cómo obtener bienes y servicios de la esfera del estado o de las estructuras partidarias. En pocas palabras, *los punteros sufren por la falta de bienes y servicios públicos tanto como sus vecinos pero, a diferencia de ellos, cuentan con un know how que les hace más fácil perseguirlos. Por ello, a menudo, persiguen la prestación de bienes y servicios públicos que –como tales– no pueden ser intercambiados discrecionalmente por apoyo político.*

Para dar cuenta de la cuestión ambiental en asentamientos del Conurbano se presentaron datos de fuentes secundarias y datos generados en el asentamiento analizado. Los primeros mostraron que los vecinos de asentamientos informales acceden por vías formales a bienes y servicios públicos en porcentajes muy bajos. Los segundos mostraron que dichos porcentajes se incrementan cuando se incorporan en las estadísticas mecanismos informales de acceso a bienes y servicios públicos, aún cuando la calidad de los mismos deja mucho que desear.



Luego, las historias de dos punteros de Santa María ilustraron uno de los mecanismos informales de acceso a bienes y servicios públicos en asentamientos informales del Conurbano Bonaerense. La primera historia mostró cómo Báez se valió de sus vínculos políticos con distintos actores estatales y/o partidarios para lograr la provisión de agua potable a mediados de la década de los 1990. La segunda historia mostró, en cambio, como Dalla lideró una serie de protestas en 2013 ante la falta de respuesta de su propia fuerza política frente a un fuerte temporal.

La historia de Báez ilustra cómo las propias conexiones políticas que distinguen a los punteros como mediadores entre el partido y/o el estado, por un lado, y el barrio, por el otro, -lejos de obstaculizar- pueden servir de recursos a la hora de conseguir y negociar la obtención de bienes y servicios públicos. Presumiblemente, cuanto más importantes esas conexiones, más posibilidades tendrá un puntero de obtener dicha prestación.

En esa misma línea, las dificultades sufridas por Báez cuando una fuerza política distinta a la suya ocupaba la presidencia nacional y disputaba poder con el ejecutivo provincial, parecieron verse un tanto más allanadas cuando el peronismo obtuvo para sí los ejecutivos de ambos niveles de gobierno. Esto podría indicar que formar parte del oficialismo no es un detalle menor para que un puntero obtenga la provisión de bienes y servicios públicos.

Por su parte, el caso de Dalla sugiere que pertenecer a la fuerza oficialista no es necesariamente garantía de éxito. Su historia muestra cómo la puntera debió revelarse contra la misma para obtener alguna respuesta a sus demandas. La historia de Dalla, muestra, incluso, cómo un puntero puede apelar a la protesta social y al apoyo de sus vecinos como principal recurso para perseguir bienes y servicios públicos.

Ambas muestran dos tipos de estrategias distintas desarrolladas por punteros para perseguir bienes y servicios que no pueden ser intercambiados discrecionalmente por apoyo político. Mientras en el caso de Báez prevalece la *cooperación* con actores estatales, en el de Dalla prevalece la *confrontación* con ellos. No obstante, la estrategia de Dalla merece algunas observaciones extra. Dalla no aparenta optar por la confrontación sino hasta comprobar que no era posible apelar con éxito a una estrategia más cooperativa. Además, es importante no perder de vista que Dalla también contó con la colaboración de algunos funcionarios públicos para desarrollar sus protestas

(docentes de escuelas de la zona, personal médico, entre otros). Por su parte, el caso de Báez tampoco se agota en su colaboración con funcionarios públicos, los vecinos de Santa María también aportaron lo suyo a la hora de instalar la cañería central que luego abasteció de agua potable a todo el barrio.

Como puede observarse, ambos casos muestran cómo la presunción de la ecología política de que la lucha por bienes comunes tiene de un lado a actores de la sociedad civil y del otro al estado, partidos políticos y empresas es simplemente falaz. En primer lugar, porque la propia figura del puntero supone una doble pertenencia: por un lado, a un colectivo de la sociedad civil como lo son los vecinos de asentamientos informales y, por otro lado, a un partido político y a la estructura del estado cuando éste es gobierno. En segundo lugar, porque tanto Dalla como Báez contaron con la colaboración de funcionarios públicos y vecinos para conseguir sus cometidos.

También ambos casos ponen en evidencia algo relativamente ausente en los trabajos sobre clientelismo político: el trabajo y esfuerzo que efectivamente conlleva la tarea de los punteros para conseguir los bienes que persiguen. A menudo, la imagen del puntero o mediador hace pensar en un actor estático, que sólo cuida que el intercambio discrecional entre apoyo político y favores se lleve a cabo. No obstante, en los relatos protagonizados por Báez y Dalla puede observarse que el trabajo de los punteros requiere de una verdadera mediación de su parte -de un doble trabajo destinado a vincularse con autoridades y funcionarios públicos, por un lado, y con vecinos, por el otro. En todo momento, Báez y Dalla vencen dificultades y se ocupan de que todo suceda: ya sea negociar o confrontar con autoridades, traer la empresa de agua potable al barrio, establecer alianzas con empleados públicos locales, convencer a vecinos de que presten su ayuda, convocarlos a que realicen labores, a que participen de protestas, etc; todas las responsabilidades recaen, principalmente, sobre ellos. En síntesis, en ambas estrategias se observa el doble trabajo que debe encarar el puntero en tanto mediador entre los recursos que obtiene del partido y/o el estado y las necesidades del barrio. No obstante, mientras Báez pudo beneficiarse de la prestación de agua potable en Santa María como vecino y como agente partidario, Dalla debió enfrentarse al dilema de tener que priorizar su identidad o interés político partidario y sufrir consecuencias negativas como vecino, o viceversa. Esto último muestra que la posición de los punteros no siempre es cómoda. Características inherentes al rol de puntero en tanto vecino y

agente partidario, hacen de éste un actor expuesto, a menudo, a situaciones e incentivos contradictorios.

En líneas generales, y más allá de la discusión teórica con otras literaturas, este trabajo muestra cuán necesario es encarar estudios sobre la cuestión ambiental en asentamientos informales y cuán poco sabemos al respecto. El mecanismo de acceso a bienes y servicios públicos aquí señalado, probablemente, no deja de ser solo una de las formas en que vecinos de asentamientos procuran satisfacer sus necesidades diarias. Sin embargo, la literatura académica sobre ambiente parece desconocer, en gran medida, ésta y otras formas en que sectores populares urbanos acceden a bienes que necesitan para (sobre)vivir. Desde un punto de vista teórico, esto no deja de ser llamativo, teniendo en cuenta que a lo largo y a lo ancho del mundo, e incluso en América Latina, son varias las literaturas que hacen de los vínculos entre pobreza y ambiente su objeto de estudio. Desde un punto práctico, el desconocimiento sobre el tema también es preocupante, teniendo en cuenta la importancia cuantitativa y cualitativa que adquirieron desde el retorno de la democracia las ocupaciones informales de tierras.

## **6. Referencias bibliográficas**

Acselrad, Henri (2006). "Las políticas ambientales ante las coacciones de la globalización". En *Los tormentos de la materia: aportes para una ecología política latinoamericana*, editado por Héctor Alimonda, 195-212. Buenos Aires: CLACSO.

Alonso, Guillermo V. (2000). *Política y seguridad social en la Argentina de los '90*. FLACSO, Madrid: Miño y Dávila.

ANSES (2013). *Ayuda para los damnificados por las inundaciones de Abril*. Buenos Aires: ANSES. Recuperado el 22 de agosto de 2013, de: <http://damnificados.anses.gob.ar/>

Besana, Patricio Bruno (2016). *Participación en asentamientos del Gran Buenos Aires (1989-2015)*. Tesis de Doctorado de Ciencia Política, Escuela de Política y Gobierno, UNSAM. Buenos Aires, Argentina.

Besana, Patricio, Gutiérrez, Ricardo A. y Grinberg, Silvia (2015). "Pobreza urbana, comunidad local y Estado-socio en Argentina: la provisión de servicios públicos en un

asentamiento de la Región Metropolitana de Buenos Aires”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Volumen 225, pp. 79-102.

Catenazzi, Andrea. 2009. “Universalidad de las redes de agua y fragmentación urbana en el conurbano bonaerense. Una lectura bajo el prisma de la concesión”. En *El retorno de lo político a la cuestión urbana*, editado por Andrea Catenazzi, Aída Quintar, María Cristina Cravino, Natalia Da Representacao y Alicia Novick. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Cavarozzi, Marcelo y Garretón, Manuel (1989). *Muerte y resurrección: los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones en el Cono Sur*, Santiago de Chile: FLACSO.

Cravino, María Cristina (2009). *Los mil barrios (in)formales: aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*, Los Polvorines: UNGS.

Curutchet, Gustavo, Grinberg, Silvia y Gutiérrez, Ricardo A. (2012) "Degradación ambiental y periferia urbana: un estudio transdisciplinario sobre la contaminación en la Región Metropolitana de Buenos Aires". *Ambiente & Sociedad*, Volumen 15, Numero 2, pp. 173–194.

Defensor del Pueblo de la Nación, FARN, Fundación Protigre y Cuenca del Plata (2007). *Informe especial Cuenca del Río Reconquista primera parte*, Buenos Aires: Defensoría del Pueblo de la Nación.

Forni, Floreal, ed. 2002. *De la exclusión a la organización: hacia la integración de los pobres en los nuevos barrios del conurbano bonaerense*, Buenos Aires: Ciccus.

Fundación Konrad Adenauer (2007). *Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en América Latina*, Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer.

Gutiérrez, Ricardo (2012). “Federalismo y políticas ambientales en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina”. *Revista EURE* Volumen 38, Número114, pp. 147–71.

Levitsky, Steven (2003). "From Labor Politics to Machine Politics: The Transformation of Party-Union Linkages in Argentine Peronism, 1983-99". *Latin American Research Review* Volume 38, Number3, pp. 3–36.

Merlinsky, Gabriela (2013). *Política, derechos y justicia ambiental: el conflicto del Riachuelo*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Ministerio de Desarrollo Social (2015). *Empleo*, Buenos Aires: Argentina. Recuperado el 12 de febrero de 2015, de: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/>

Pires, Pedro (2006). "La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires". *Economía, Sociedad y Territorio*, Volumen VI, pp. 31-54.

Rapoport, Mario; Madrid, Eduardo; Mussachio, Angela y Vicente, Roberto (2004). *Historia Económica, Política Y Social de La Argentina (1880-2000)*, Buenos Aires: Ediciones Macchi.

Schamber, Pablo (2008). *De los desechos a las mercancías. Una etnografía de los cartoneros*, Buenos Aires: SB Editorial.

Stokes, Susan; Dunning, Thad; Nazareno, Marcelo y Brusco, Valeria (2013). *Brokers, Voters, and Clientelism. The Puzzle of Distributive Politics*, New York: Cambridge University Press.

Svampa, Maristella, y Sebastián Pereyra. 2005. "La Política de Los Movimientos Piqueteros." En *Tomar La Palabra: Estudios Sobre Protestas Sociales Y Acción Colectiva En La Argentina Contemporánea*, editado por Federico Schuster, 343–64. Buenos Aires: Prometeo.

TECHO (2016). *Relevamiento de Asentamientos Informales 2016*, Buenos Aires: TECHO Argentina.

Zarazaga, Rodrigo (2014). "Brokers beyond Clientelism: A New Perspective on Brokerage through the Argentine Case". *Latin American Politics y Society*, Volume 56, Number 3, pp. 23–45.