

Estado-socio: Orden y participación de intermediarios en asentamientos de la periferia de Buenos Aires, Argentina (1989-2015)

State-partner: Order and intermediaries in the slums on the outskirts of Buenos Aires, Argentina (1989-2015)

Fecha recepción: julio 2021 / fecha aceptación: noviembre 2021

Patricio Bruno Besana¹

DOI: <https://doi.org/10.51188/rrts.num26.532>

Resumen

Aquí se indaga sobre los modos en que el Estado se vincula con quienes residen en asentamientos de la periferia de Buenos Aires (Argentina) entre 1989 y 2015. Se sugiere que el primero se ofrece como socio de los segundos para que estos procuren alcanzar, como resultado de su propio esfuerzo, bienes y servicios que el primero garantiza íntegramente a otros sectores sociales. En ese marco, se considera que la presencia del Estado (socio) en asentamientos es interdependiente de la participación de vecinos que, a la postre, se convierten en intermediarios entre el primero y las necesidades de sus barrios. A partir de un diseño que combina etnografía con herramientas de investigación complementarias, se narran cuatro casos que dan fundamento empírico a los modos en que el Estado-socio se hace presente, vis-a-vis los intermediarios participan, en asentamientos.

Palabras clave: Estado-socio; Intermediarios; Participación; Asentamientos; Servicios Públicos

Abstract

This paper investigates how the State interacted with those living in slums on the outskirts of Buenos Aires (Argentina) between 1989 and 2015. It suggests that the former offers itself as a partner so that the latter may – through their own efforts – seek to attain goods and services that the former fully guarantees to other social sectors. In this framework, the State's presence as a partner in the slums is interdependent on participation by residents, who ultimately become intermediaries between the State and the needs of their neighborhoods. Based on a design that combines ethnography with complementary research tools, this paper narrates four cases that provide empirical evidence for the ways the State-partner is present, vis-a-vis the intermediaries, in the slums.

Keywords: State-partner; Intermediaries; Participation; Slums; Public Services

¹ Sociólogo, Doctor en Ciencia Política. Área de Ambiente y Política de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín y CONICET, Argentina. Correo electrónico: pbsana@unsam.edu.ar. <https://orcid.org/0000-0003-0757-0121>

Introducción

De un tiempo a esta parte, algunas de las esperanzas depositadas en los Estados democráticos se vieron matizadas por imágenes más realistas respecto de la disparidad de sus efectos sobre los territorios y los grupos sociales que gobiernan (O'Donnell, 1993). Entre los grupos que más sufren esa disparidad se encuentran los pobres que residen en asentamientos² de las periferias metropolitanas de Latinoamérica (Clichevsky, 2006). Aunque su derecho al voto suele cumplirse bajo sospecha de clientelismo (Levitsky, 2003) y han sido señaladas profusamente las violaciones a sus derechos civiles y sociales (Cravino, 2009); resta hallar una definición positiva que dé cuenta de las características que efectivamente asumen los Estados democráticos día a día en asentamientos, ¿Cuán democráticos son dichos Estados? ¿Cómo se relacionan cotidianamente con quienes residen en asentamientos? ¿Qué formas concretas asumen dichas relaciones? Mediante una investigación desarrollada en asentamientos de la periferia de Buenos Aires³ (Argentina), se sostiene que las formas que asume el Estado en dichos contextos son interdependientes de los modos en que participan políticamente quienes allí residen. Al menos entre 1989 y 2015⁴, el Estado se ha ofrecido como socio de quienes residen en asentamientos para que los últimos procuren alcanzar, como resultado de su propio esfuerzo, bienes y servicios que el primero garantiza íntegramente

2 Por tales, se entiende a la ocupación de tierras resultante de dos estrategias de hábitat popular, comúnmente denominadas en Argentina como villas y asentamientos informales. Las primeras resultan de la adición de esfuerzos individuales o familiares para acceder a un lote donde construir la vivienda. Los segundos responden a una estrategia colectiva y coordinada de apropiación de tierras por parte de un conjunto de grupos familiares y su posterior división para la construcción de viviendas. Mientras las villas no suelen seguir un entramado manzanal, dado que las viviendas se disponen a medida que los grupos familiares arriban al territorio, los asentamientos informales sí lo hacen con objeto de obtener, posteriormente, la regularización del terreno y la vivienda por parte del Estado. Si bien ambas estrategias adquieren características distintivas al momento de su emplazamiento en un territorio, a lo largo del tiempo sus diferencias comienzan a atenuarse. Por un lado, en las villas suelen desarrollarse procesos de urbanización que, entre otras cuestiones, llevan a cabo la apertura de calles y una mejor distribución de las viviendas. Por otro lado, los asentamientos informales suelen recibir nuevos vecinos que, en la mayoría de los casos, no respetan la distribución manzanal originaria.

3 Por tal se entiende al territorio que abarcan los 24 partidos que conforman el área de conurbación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, comúnmente conocida como Conurbano bonaerense (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, de aquí en más INDEC, 2010).

4 El año de inicio del recorte temporal obedece a consideraciones teóricas, el de cierre se corresponde con el fin de una investigación doctoral en la que se basa este trabajo. A su vez, dicha investigación doctoral se llevó cabo en el marco de los siguientes proyectos investigación: a) Proyecto PICT-2006-01145 “El problema de la interjurisdiccionalidad en la gestión local: políticas ambientales y sociales en los municipios de Avellaneda y San Martín, Provincia de Buenos Aires”; b) Sub-proyecto “Diagnóstico ambiental e instrumentos para la acción”, Proyecto CIC 2009, “Recomendaciones de políticas participativas de prevención y remediación ambiental en poblaciones en riesgo de las cuencas de los ríos Luján y Reconquista” (2011-2012); c) PIP 11220090100079, “La escuela en la periferia metropolitana: escolarización, pobreza y degradación ambiental en José León Suárez (Área Metropolitana de Buenos Aires)”; d) Proyecto Diálogo entre Ciencias, “Estudios ambientales transdisciplinarios. Degradación ambiental, pobreza y escolarización en la periferia urbana de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Bases y alternativas de mitigación y remediación en José León Suárez”; e) Proyecto PICT-2011-0717, “Degradación ambiental, pobreza y educación en la periferia urbana: un estudio transdisciplinario en José León Suárez, Región Metropolitana de Buenos Aires” y f) Proyecto UNSAM UPEAMBA, “Modelos y Prácticas de Gestión de Residuos Sólidos en la Región Metropolitana de Buenos Aires”.

a otros sectores sociales. Teniendo en cuenta dicha afirmación, el concepto de Estado-socio⁵ (Grinberg et al., 2012) ilustra las relaciones que usualmente establece el Estado con quienes residen en asentamientos. Para hacer efectiva su presencia en los asentamientos, el Estado-socio requiere de la participación regular de vecinos que se convierten en intermediarios entre el primero y los barrios donde residen. Al mismo tiempo, dichos intermediarios participan políticamente⁶ de modos distintos y no excluyentes según el tipo de vínculo que mantienen con el Estado y según los bienes y servicios que persiguen.

Esta perspectiva discute con la idea del Estado ausente (Davis, 2007), al tiempo que amplía el conocimiento generado sobre la presencia del mismo en asentamientos y sobre los modos en que participan políticamente distintos intermediarios. Para ello, se apela a un análisis de mediano plazo (1989-2015) que explora las relaciones que mantiene el Estado con los sectores más pobres de la sociedad.

A continuación, se desarrollan los fundamentos conceptuales e históricos del surgimiento del Estado-socio en asentamientos. Tras esto, se detalla y conceptualizan cuatro modos concretos de participación política de intermediarios que emergen como expresión de la presencia del Estado-socio en asentamientos. Se ilustran dichas formas de expresión del Estado-Socio, vis-a-vis modos de participación de intermediarios, mediante el relato de casos empíricos construidos en base a trabajo de campo etnográfico, entrevistas estructuradas y no-estructuradas y observaciones participantes desarrolladas principalmente en un asentamiento al que se denomina Santa María y en otros tres del mismo distrito a lo largo de cuatro y dos años respectivamente (2011-2014 y 2013-2014)⁷. Asimismo, se complementa dicho trabajo con datos provenientes de otras herramientas, tales como: una encuesta sobre ingresos realizada a 210 vecinos de Santa María; entrevistas semi-estructuradas a intermediarios de otros asentamientos y a funcionarios municipales; observaciones participantes de políticas participativas en 3 asentamientos y 3 barrios formales de un mismo distrito y análisis de correos electrónicos, fuentes periodísticas, bibliográficas e históricas, en el marco de distintos proyectos de investigación.

5 Una concepción similar de la relación entre Estado y sectores populares puede encontrarse en Osborne y Rose (1999). Para una elaboración previa del mismo concepto ver Besana et al., 2015.)

6 Por participación política se entiende al conjunto de acciones colectivas o individuales orientadas a la competencia por puestos de poder en el Estado y/o a resolver problemas sociales que afectan a uno o más individuos, quedando excluidas aquellas actividades que se resuelven a través del mercado y por medio de conexiones familiares exclusivamente (una definición similar puede encontrarse en Collier y Handlin, 2009).

7 Los nombres de asentamientos y actores que formaron parte del análisis han sido modificados u omitidos con objeto de proteger la identidad de los últimos. El conjunto de los asentamientos analizados han sido escogidos por reunir características típicas del universo al que pertenecen; esto es: localización en áreas degradadas ambientalmente o expuestas a riesgos de inundaciones, entre otros riesgos ambientales; acceso nulo o precario a bienes y servicios públicos; y viviendas construidas con materiales precarios.

Teoría del Estado-socio

Las explicaciones que gozan de mayor popularidad sobre las formas que asume el Estado en asentamientos suelen hacer hincapié en su ausencia o distancia respecto de los pobres (Davis, 2007), en su inestabilidad institucional (Merklen, 2005) o en su faz represiva como rasgo prevalente (Gupta, 2012). No obstante, una serie de análisis de caso documentaron la importancia del Estado en el desarrollo de la vida diaria de los pobres que residen en asentamientos de la periferia de Buenos Aires, así como la presencia estable de instituciones informales, políticas públicas e intermediarios entre el Estado y los pobres (Levitsky, 2003; Frederic, 2004; Manzano, 2004).

Por Estado, aquí se entiende “no solo al conjunto de instituciones, aparatos o burocracias públicas sino -más fundamentalmente- al conjunto de relaciones sociales que establece un orden y en última instancia lo respalda con una garantía coactiva sobre un territorio dado” (O’Donnell, 1993, p.5). Las últimas palabras son de suma importancia porque señalan cómo dicho orden es respaldado por medio de la violencia solo en última instancia, generalmente cuando otros medios fallan. En ese sentido, la “violencia no es ni el medio normal ni el único del que el Estado se vale” (Weber, 1997, p.83). Aunque la faz represiva del Estado entra en funcionamiento más a menudo en asentamientos que en otros contextos, las relaciones sociales que normalmente (1997, 83) construyen un orden en los asentamientos se vinculan con lo que aquí se denomina Estado-socio. Por tanto, se considera al Estado-socio como el orden o expresión del Estado que se construye cotidiana y progresivamente en los asentamientos, al menos, entre 1989 y 2015. Dicho orden se basa en el fomento de asociaciones entre el Estado y los vecinos. El Estado-socio, lejos de satisfacer íntegramente las necesidades básicas de quienes residen en asentamientos, ofrece a los más pobres “asociarse” a él para que algunos de ellos procuren proveer bienes y servicios que puedan mejorar sus condiciones de vida y/o las de sus vecinos. De ese modo, para hacer efectiva su presencia en los asentamientos, el Estado-socio requiere de la participación regular de vecinos que se convierten en *intermediarios* entre el primero y los asentamientos donde residen. Dichos intermediarios participan políticamente de modos múltiples y no excluyentes según qué tipo de vínculos mantienen con el Estado y según los bienes y servicios que persiguen. En consecuencia, las formas que asume el Estado en los asentamientos son interdependientes de los modos de participación política de los intermediarios.

Luego de la transición democrática, tras años de inestabilidad (1983-1989), el período en que emerge el Estado-socio en asentamientos coincide con el inicio de la etapa de consolidación del sistema de partidos democráticos en Argentina (Gutiérrez, 2003; Levitsky, 2003). Desde entonces, los trabajos que prestaron atención a la participación política de los segmentos más pobres de la sociedad argentina destacaron el accionar de dos tipos de intermediarios: los punteros peronistas y los referentes piqueteros (Auyero, 2000; Svampa y Pereyra, 2009). Los primeros adquirieron notoriedad pública como resultado de la adaptación del partido justicialista a un contexto de creciente empobrecimiento y desocupación que erosionó las bases de apoyo que le aportaban los sindicatos peronistas

(Levitsky, 2003); los segundos emergieron públicamente tras los eventos que desencadenaron y sucedieron a la crisis del año 2001 (Rossi, 2015).

Mientras, por lo general, la actividad de los punteros peronistas ha sido asociada indisolublemente al intercambio discrecional de bienes privados⁸ por apoyo político (Stokes et al., 2013); la de los piqueteros ha sido asociada principalmente a la distribución colectiva de bienes privados o al reclamo de bienes públicos⁹ por medio de protestas frente al Estado (Svampa y Pereyra, 2009). Salvo contadas excepciones (Auyero et al., 2009) esto ha fomentado una visión dicotómica y reduccionista, que asocia piqueteros con movimientos sociales y punteros peronistas con clientelismo. La siguiente tabla resume los contenidos de cada una de esas visiones.

Tabla 1.
Elementos de visiones dicotómicas sobre intermediarios en Argentina

Elementos	Visiones dicotómicas sobre intermediarios	
Tipos de intermediarios	Piqueteros	Punteros
Asociados a	Movimientos sociales	Clientelismo
Acciones	Protesta social	Intercambio individual
Bienes o servicios perseguidos	Públicos	Privados o de club*
Intereses que los movilizan	Altruistas	Egoístas

*Entendiéndose por ellos bienes y servicios que pueden intercambiarse discrecionalmente por apoyo político. Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, desde su aparición pública, punteros y piqueteros se han relacionado de distintas formas con el Estado y entre sí (Vommaro y Quirós, 2011). En ese proceso, ambos tipos de intermediarios han aprendido e incorporado repertorios de acción que la literatura usualmente asimila al otro intermediario. Por tanto, si es que en algún momento participaron de formas y persiguieron bienes mutuamente excluyentes, esto ya no es necesariamente así. A lo largo de este trabajo se desarrollan cuatro modos de participación de intermediarios, vis-a-vis expresiones del Estado-socio, que ponen en cuestión la dicotomía entre piqueteros y punteros y entre las acciones que estos llevan a cabo y, al mismo tiempo, muestran

8 Por estos se entiende a bienes que pueden ser distribuidos discrecionalmente a individuos sin que otros se beneficien de ellos.

9 Por estos se entiende a bienes que no pueden ser distribuidos discrecionalmente a individuos sin que otros se beneficien de ellos.

la emergencia de otros tipos de intermediarios y acciones. Este trabajo concentra su atención en los modos en que se persiguen servicios públicos, no solo porque han sido menos estudiados que algunas estrategias individuales de apropiación de bienes privados, sino también porque durante el período de análisis la prestación de estos ha adquirido un énfasis mayor bajo formas que dependen, sobremanera, de la iniciativa y el esfuerzo de intermediarios. La participación de intermediarios en dichos modos no excluye la posibilidad de que también participen de otros modos señalados por trabajos sobre clientelismo, organizaciones piqueteras, entre otros. En ese sentido, el primer modo muestra cómo un puntero (Báez), asociado al intercambio discrecional de bienes privados por apoyo político, debe gran parte de su reputación a la provisión de un bien colectivo. Segundo y tercer modo, por su parte, ilustran la emergencia de nuevos tipos intermediarios (Espina y Garro), así como la reconversión de viejos tipos (Cracco), en el marco de una serie de cambios que sufrieron las políticas sociales a lo largo del período analizado. Por último, el cuarto modo ilustra como una intermediaria (Dalla), que naciera a la vida política como piquetera y se transformara posteriormente en puntera, apela a la protesta contra su propio jefe político, cuando considera que no se le ofrecen soluciones a ella y a sus vecinos. Como se verá en la última sección, este último modo muestra el equilibrio delicado del orden que propone el Estado-socio. Independientemente de cuál sea el caso, el componente común de los cuatro modos de participación es que son expresiones del Estado-socio.

Historia del Estado-socio

Desde las crisis de los Estados de bienestar y nacional-populistas, procesos de globalización y localización confluyen y se desarrollan en tensión mutua a lo largo del mundo (Sassen, 2008). Los Estados latinoamericanos fueron abandonando parcialmente acuerdos corporativistas que los caracterizaron y todo tipo de aspiración a la provisión de políticas universales de bienestar (Collier y Handlin, 2009).

Durante los '90, una serie de reformas neoliberales consolidaron un proceso en ciernes de creciente desigualdad, empobrecimiento, aumento del desempleo, informalización del mercado laboral, dificultades para acceder a una vivienda digna y a servicios públicos de calidad. Esto afectó principalmente a sectores populares y tuvo su correlato en un territorio fragmentado. Desde entonces, la actividad de gobierno también se piensa en términos de fragmentos (Osborne y Rose, 1999).

Gradualmente, comenzaron a implementarse medidas para contener el conflicto social y amortiguar las necesidades de la población más pobre. Las nuevas políticas sociales ya no tuvieron por fin garantizar un nivel mínimo de bienestar al conjunto de la población, sino fomentar la participación de los más pobres para que ellos mismos se procuren un mayor bienestar (Collier y Handlin, 2009). Dichas políticas y los cambios que favorecieron el protagonismo de punteros políticos, comenzaron a dar forma al Estado-socio en asentamientos de la periferia de Buenos Aires. Su contenido, así como las posibilidades de los intermediarios de participar

de distintas formas, fue enriqueciéndose a lo largo del período 1989-2015 debido a algunos de los siguientes factores.

Cambios en partidos políticos de base sindical y emergencia de punteros: entre los 1980 y los 1990, dichos partidos debieron adaptarse al nuevo contexto para no sufrir fracasos electorales producto de la erosión de la base de apoyo aportada por los sindicatos (Levitsky, 2003). En Argentina, el partido peronista comenzó esa readaptación a partir de 1983 culminándola con las gestiones nacionales de Carlos Saúl Menem (1989-1999) y de Eduardo Duhalde en la provincia de Buenos Aires (Gutiérrez, 2003). Desde entonces, el peronismo ha sido la fuerza política más efectiva a la hora de tender redes territoriales de organizaciones partidarias (conocidas como unidades básicas) en asentamientos, donde intermediarios conocidos como punteros hacen de vínculo entre el partido, el Estado y el resto de los vecinos.

Auge de los programas de transferencia condicionada¹⁰ (de aquí en más PTCs) y emergencia de los piqueteros: en Argentina, los PTCs surgen a partir de 1989 como correlato de las políticas de ajuste económico impulsadas por organismos internacionales de crédito (Sottoli, 2000). Estos programas reemplazaron a las políticas universales de bienestar, focalizándose en los sectores más vulnerables con el fin de amortiguar los efectos más acuciantes de la creciente pobreza y de reducir la erogación del Estado en políticas sociales.

En Argentina, los beneficiarios de estos programas se incrementaron notoriamente tras la crisis del año 2001 a causa de las demandas de organizaciones piqueteras. Desde entonces, muchas de ellas gestionaron PTCs en asentamientos, al tiempo que sus líderes se incorporaban al nuevo entramado de la burocracia estatal (Perelmiter, 2012). Actualmente, la mayoría de los PTCs vigentes exigen el desarrollo de tareas generalmente relacionadas a la prestación de servicios públicos, agrupando a los beneficiarios en organizaciones financiadas por el Estado. La proliferación de estas organizaciones amplió la presencia del Estado-socio en los asentamientos, hasta entonces concentrada en organizaciones de base partidarias.

Cambios en la gestión y provisión de servicios públicos: bajo pretexto de reducir el gasto público y modernizar el Estado nacional, a partir de 1989 la gestión de la mayoría de los servicios públicos fue concesionada a privados y/o descentralizada en los Estados provinciales (Azpiazu et al., 2008). Dicha descentralización, no fue acompañada por una adecuada transferencia de recursos y los Estados provinciales se vieron obligados a administrar los servicios con recursos propios y usualmente escasos, siendo la periferia de Buenos Aires el único territorio donde el Estado nacional conservó algunas competencias de control sobre ciertos servicios.

Por su parte, las empresas privadas que gestionaron servicios privilegiaron a los sectores con mayor poder de pago, dejando a los más pobres librados a su suerte (Azpiazu et al., 2008). Los servicios de agua potable, saneamiento y de energía eléctrica son los ejemplos más salientes de concesiones a privados. Puesto

¹⁰ Estos programas exigen al beneficiario la prestación de un servicio o cumplir alguna condición a cambio de una pequeña remuneración.

que estos requieren de grandes obras de infraestructura y de ingentes sumas de dinero para concretarse, quienes no pueden acceder a ellos por medio del mercado requieren, sí o sí, de la ayuda del Estado para lograrlo. Durante los '90, solo los intermediarios que contaban con buenos vínculos con el Estado pudieron proveer de servicios públicos a los asentamientos donde residían, a través de canales alternativos y precarios.

Emergencia de Espacios Estatales de Cooperación (de aquí en más EECs): estos comenzaron a surgir en Buenos Aires a fines de la primera década del 2000 extendiéndose hasta la actualidad (Annuziatta, 2013). Promovidos por gobiernos de todos los niveles, dichos espacios difieren formalmente en varios aspectos, pero su aplicación en asentamientos presenta una serie de características que permite considerarlos bajo la misma categoría. En términos generales, los EECs se desarrollan en la sede de alguna organización local a través de reuniones periódicas con el objetivo formal de llevar a cabo proyectos y solucionar problemas que surgen del interés de la propia comunidad. Si bien suelen ser espacios que se proponen generar procesos virtuosos de formación ciudadana (Jefatura de Gabinete de Ministros, Universidad Nacional de General Sarmiento y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, 2013), su implementación en asentamientos dista mucho de los objetivos formulados en términos formales.

El Estado-socio en la práctica: cuatro modos de participación de intermediarios

De lo desarrollado hasta aquí, se puede afirmar que los cambios mencionados en el apartado anterior, operados en el Estado y en la estructura de la sociedad argentina, dan fundamento a la emergencia del Estado-socio. En la práctica, este se expresa mediante la participación regular de distintos tipos de intermediarios. Algunos de los modos en que participan dichos intermediarios no han sido suficientemente analizados con antelación. A continuación se desarrollan cuatro de ellos: 1) prestación de servicios públicos por parte de intermediarios conceptualizados como punteros; 2) prestación de servicios públicos por parte de organizaciones financiadas por el Estado; 3) participación de vecinos en EECs y 4) protestas sociales lideradas por intermediarios.

Los primeros tres modos de participación se expresan con mayor regularidad que el último y son manifestaciones exitosas del Estado-socio, en tanto contribuyen a recrearlo, mantenerlo y legitimarlo como orden en los asentamientos. El último, por el contrario, ilustra las tensiones que genera, en ciertas ocasiones, dicho orden en quienes, a menudo, contribuyen a recrearlo.

Prestación de servicios públicos por parte de punteros: según la lógica del clientelismo, la tarea específica de los punteros es intercambiar apoyo político por favores individuales (Zarazaga, 2013a). Para incentivar dicho intercambio, es preciso que el contenido de los favores mencionados beneficie solo a quienes están dispuestos a prestar su apoyo. No obstante, algunos punteros también realizan regularmente tareas relacionadas a la prestación de servicios públicos que

benefician por igual a quienes prestan su apoyo político y a quienes no. Ejemplo de ello, es el caso de Báez y las acciones que desarrolló en torno a la extensión de la red de agua potable en Santa María. Antes que por su pertenencia a un partido político, los esfuerzos de punteros como Báez por prestar servicios públicos pueden explicarse mejor por su relación con otro colectivo: el barrio. Como la mayoría de los punteros (Zarazaga, 2013b), además de ser un intermediario asociado a una fuerza política, Báez reside en Santa María, el barrio donde trabaja.

La prestación de servicios públicos es un problema que afecta a la inmensa mayoría de los asentamientos de la periferia de Buenos Aires (TECHO, 2013), esto en Santa María toma un tinte dramático. El barrio se ubica sobre el valle de inundación del Río Reconquista, en terrenos rellenados con desechos, y linda con el relleno sanitario más grande del país.

Tras la crisis hiperinflacionaria que sufrió el país en 1989, los asentamientos de la periferia de Buenos Aires (incluido Santa María) experimentaron un importante crecimiento poblacional (Cravino, 2009). Cada uno de los nuevos pobladores que arribó a Santa María rellenaba y elevaba el suelo con residuos de todo tipo para evitar sufrir inundaciones. A principios de los 1990, 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 Marrón (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, Marrón fue sucedido por otro peronista -Blanco-, que gobernó el distrito por dos mandatos (1991-1999). Durante esos mismos años, Marrón comandó un importante ministerio provincial. Pese a rencillas previas, entre 1991 y 1999, Marrón y Blanco formaron parte de un mismo frente bajo la órbita del entonces gobernador Duhalde. 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 Marrón. En numerosas ocasiones, Báez reconoció cuánto lo ayudó “el entramado político” Duhalde-Marrón-Blanco, así como la “anuencia del presidente Menem”.

Dos de los cuatro hitos que Báez reconoce como fundamentales se lograron durante la gestión municipal de Marrón, y los dos definitivos con el entramado Duhalde-Marrón-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 Marrón fue fundamental. El tercer hito fue fruto de una serie de negociaciones que confirmaron la instalación de la cañería central, tras años de dilaciones. Para entonces, la empresa de agua potable cambió de manos, pasando del Estado nacional a un grupo de inversores

privados. El cambio, lejos de las expectativas, no perjudicó a la iniciativa de Báez, sino que le fue favorable solo 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 un puntero de confianza del propio intendente en una ardua negociación con la empresa. Así, lo cuenta Báez:

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 (...) Cuando Meném privatizó, la empresa de agua solo quería plata (...) Marrón 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 zanqueo 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 zanqueo 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 zanquear las cuadras siguientes!* No sabés cómo me puse, les gritaba cuadra por cuadra y bastante enojado: ‘si no hacen el zanqueo 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 e intermediarios de todos los colores políticos.

Aunque Báez ya no es el intermediario que fuera, hasta hace menos de dos años seguía siendo la primera referencia cuando algo ponía en peligro la prestación del servicio de agua en Santa María. Incluso retirado de su actividad política, en dos ocasiones Báez fue encontrado desarrollando tareas relativas a la manutención del agua. En ambas ocasiones no se había coordinado con él una cita, el encuentro fue casual. En cada uno de dichos encuentros, 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 asentamientos, casi con las mismas palabras que usó el anterior: “con ellos los empleados se sienten seguros”.

Como a Báez, a otros intermediarios se le reconoce un rol protagónico en la extensión y/o manutención de distintos servicios públicos (servicios de salud, educativos, recolección de residuos, cloacas, entre otros, han sido mencionados por entrevistados en al menos ocho asentamientos de la periferia de Buenos Aires). Cracco, el puntero que acompañó a Báez a negociar la instalación de la cañería central en Santa María, es uno de ellos. Su autoría en la extensión de la red eléctrica en la mayoría de los asentamientos de la periferia del distrito durante los 1980 le es reconocida por funcionarios y vecinos por igual.

A diferencia de Báez, Cracco sigue ejerciendo su rol de puntero en época de elecciones porque supo adaptarse a los cambios que se avecinaron. En el siguiente apartado se analizan algunos de esos cambios en el marco de lo que el propio Cracco denomina “una nueva forma de hacer política”.

Prestación de servicios públicos por parte de organizaciones financiadas por el Estado: entre el retorno de la democracia en 1983 y la crisis del 2001, las unidades básicas desempeñaron un papel central en las redes de resolución de problemas del clientelismo peronista (Auyero, 2000). Con base en estas organizaciones los punteros resolvían problemas concretos que afectaban a uno o más vecinos del barrio, a la vez que competían entre sí por el apoyo político de los últimos.

Desde 2001, la gran difusión de PTCs ha ayudado a desplazar de su lugar de privilegio a las viejas unidades básicas. Actualmente, la mayoría de estas desaparecieron o se transformaron, compartiendo su lugar con una red más variada de organizaciones financiadas por el Estado (Collier y Handlin, 2009). En algunos casos, la creación de “nuevas” organizaciones (a veces identificadas como ONGs por observadores y participantes) ha sido acompañada por el surgimiento de nuevos intermediarios; en otros, ha servido a viejos punteros como herramienta para perpetuar su liderazgo. Así lo expresa Cracco, devenido director de una de estas organizaciones: “Desde lo institucional ahora tenemos esto. Hoy día todas las unidades básicas que quedan son ONGs ¿Por qué? Porque vimos un cambio en las formas en que se hace política”

No obstante, en ocasiones las antiguas unidades básicas cambian estratégicamente, no solo con el propósito de acceder a fondos y sobrevivir como

organización, sino también con el fin de transformar las condiciones de vida y de residencia de sus propios barrios. El caso de Sayago -puntero de un asentamiento aledaño a Santa María-, ilustra lo dicho a la perfección:

Cuando volvió la democracia abrimos una unidad básica (...) la salita de primeros auxilios y la escuela (...) Para mediados de los 90's (...) mucha gente iba a revolver la basura, buscando comida o cosas para vender (...) Después de la crisis conseguimos algo de financiamiento, cerramos la unidad (...) organizamos a los más pobres de los pobres y tratamos de abrir una planta social de separación de residuos (...) era la época que los sacaban a tiros del relleno sanitario (...) cuando llego [Néstor] Kirchner lo fui a encarar a un acto, le conté de la situación (...) nos empezaron a bajar algunos programas, recursos, maquinas (...) se permitió el acceso al relleno y abrimos definitivamente la que fue la primera planta social (...) ahora pusimos este centro cultural (...) acá centralizamos todos los programas que podemos (...) tenemos economía solidaria, cooperativas y abrimos una radio comunitaria.

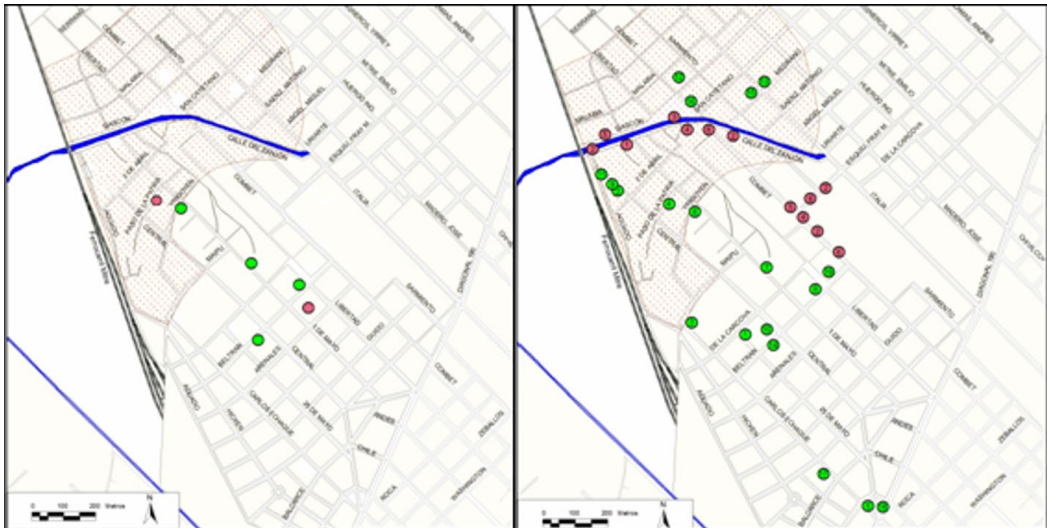
Junto a las unidades básicas, esa “nueva forma de hacer política” afectó a otras organizaciones originalmente ligadas a tareas de asistencia social (comedores, guarderías, merenderos, apoyo escolar, microemprendimientos sociales, etc.). Desde 2009, estas últimas desarrollan actividades que parecen estar más centradas en el mejoramiento o provisión de servicios públicos que en las tareas sociales que venían realizando, como resultado del énfasis que ponen en ello varios PTCs más actuales (Ministerio de Desarrollo Social, 2009).

En algunos casos, la implementación de dichos PTCs suele expresar una extraña confluencia entre una lógica discrecional en la repartición de los fondos que los financian y el fomento de labores ligadas a la provisión de servicios públicos que benefician al conjunto de una comunidad. Así lo expresa el propio Cracco:

Siempre manejé programas (...) siempre se repartieron con fines políticos, no es nuevo (...) lo que cambió es la forma de organizarse (...) ahora es más fácil mejorarle la vida a la gente con los programas (...) agua, luz, veredas, asfalto; todo hacemos ¡Al barrio entero! (...) los que nos critican no saben nada, no es blanco o negro, es política.

Pero además del énfasis en la provisión de servicios, los PTCs aceleraron otros cambios que ya estaban en marcha, tales como: el aumento cuantitativo de organizaciones (que en Santa María ronda el 300 % - ver figura 1) y la gran cantidad de individuos que ocupan dichas organizaciones (según una encuesta realizada a 210 vecinos de Santa María el 20% declaró vivir del financiamiento público que reciben de los PTCs¹¹).

¹¹ Encuesta desarrollada en el marco de proyecto de investigación Proyecto PICT-2011-0717 “Degradación ambiental, pobreza y educación en la periferia urbana: un estudio transdisciplinario en José León Suárez, Región Metropolitana de Buenos Aires”.

Figura 1.*Mapa organizaciones sociales de Santa María antes y después del 2001*Fuente: Elaboración propia¹²

En consecuencia, no es de extrañar que al caminar por las calles de Santa María y de otros asentamientos resulte casi inevitable toparse con dichas organizaciones en pleno desarrollo de sus tareas. Este fenómeno hace que el Estado se muestra casi omnipresente, aunque no para asegurar la prestación de servicios públicos a los sectores más vulnerables, sino para asociarse a ellos y al mismo tiempo hacerlos responsables por el éxito o el fracaso de su prestación; así lo expresa el siguiente encargado municipal de recolección de residuos:

en asentamientos no recaudamos de tasas un solo centavo porque esa gente no paga, nosotros prestamos un servicio solidario distinto del que prestamos al contribuyente que paga una contraprestación (...) en asentamientos, los vecinos y las cooperativas tienen gran parte de la responsabilidad (...) si el servicio es de mala calidad es porque ellos no se saben organizar para desarrollarlo de mejor manera.

Con ello, dicho funcionario reconoce que el servicio prestado por el Estado en asentamientos dista del prestado “a los contribuyentes” que residen en barrios formales. Dicha situación parece repetirse en la mayoría de los distritos de la periferia de Buenos Aires. En vez de asegurar la recolección de residuos en asentamientos, competencia que les corresponde por ley, los gobiernos municipales dotan de carretillas a organizaciones de vecinos para que circulen por los asentamientos y recojan los desechos del resto de los habitantes. En vez de ser retirados con una frecuencia de cinco o seis veces semanales, como en el resto de los barrios, en asentamientos los residuos recogidos van a parar a un contenedor

¹² El mapa de la derecha ha sido reconstruido en base al testimonio de vecinos del barrio y de los referentes de las propias organizaciones. El mapa de la izquierda ha sido construido en base a la observación participante en el marco de la estrategia etnográfica.

del que son retirados una o dos veces por semana, promoviendo la generación de microbasurales.

Algo similar sucede con la prestación de otros servicios: en vez de remediar la contaminación de los arroyos de Santa María y del resto de los asentamientos del distrito, el Estado subsidia a organizaciones para que los “limpien”, sin otorgarles a los vecinos que las conforman los mínimos implementos de seguridad, en ocasiones sin siquiera recolectar los desperdicios que las organizaciones extraen del agua para evitar que vuelvan a caer al arroyo y provoquen una inundación. El caso de la extensión de redes de agua potable es otro ejemplo de Estado-socio. Espina, relata algunas de las dificultades que sufre la organización de la que forma parte:

Tuve que enseñarle a los muchachos (...) son todos trabajadores, pero solo dos sabemos el oficio (...) las capacitaciones que nos dan no sirven (...) son tres talleres, dos horas cada uno ¿Cuánto podés aprender? (...) Nos dan picos y este piso es de relleno, no podés excavarlo a mano (...) hace falta una electroexcavadora (...) El mapa no tiene nada que ver con el barrio (...) Te lo ponen como si esto fuera todavía el río, como si todo el barrio fuese agua (...) con aguas emergentes debajo de la tierra no podés soldar las cañerías con el sistema tradicional (...) yo mismo diseñé un sistema que espero me aprueben.

De ese modo, si los vecinos suelen llevar a término sus labores, aunque sea con intermitencias y de forma precaria, es como resultado del esfuerzo de algunos de ellos. Como Espina, algunos llegan a asumir tareas y responsabilidades que no corresponden a su cargo. Espina, no solo diseñó un sistema apto para soldar cañerías en suelos de relleno con aguas emergentes; sino que también desarrolló una serie de dibujos ilustrativos para paliar la falta de preparación de sus compañeros y de información adecuada que sufre la organización (ver figura 2).

Otro caso semejante al anterior, es el de Garro. Este intentó por varios medios prestar servicios que la organización de la que forma parte no prestaba. En una negociación con un funcionario del gobierno local que no llegó a buen puerto, Garro se cansó de repetir su deseo de prestar servicios “que sirvan a todo el barrio”. Aunque en dicho caso Garro no logró su cometido, su participación en EECs lo convertirá en un intermediario más que exitoso.

Participación de vecinos en EECs: así como sucedió en otros contextos (Annuziatta, 2013), la implementación de espacios, mecanismos y políticas participativas se incrementó durante los últimos años en asentamientos (Quintar, 2009). En estos se desarrollan EECs exclusivamente pensados para contextos de pobreza, así como otros que también se implementan en barrios formales. Aunque algunos contienen mecanismos que asegurarían que los proyectos implementados provengan de la iniciativa de los vecinos que participan de sus reuniones (Annuziatta, 2013), dichos mecanismos son sistemáticamente violados en asentamientos (Besana, 2016). Los datos que presento fueron obtenidos del análisis de tres EECs denominados Presupuesto Participativo, Plan Ahí y Prácticas¹³. Estos comparten un discurso fundado en la idea de “apoyar los proyectos que surjan de la comunidad”, aunque incumplen sistemáticamente con dicho discurso. No obstante, mientras en los dos primeros esto sucede por una voluntad explícita de priorizar acciones o proyectos de interés de los gobiernos que los implementan por sobre los que preocupan a los vecinos, en el Prácticas ocurre por falta de recursos para concretar los proyectos de los vecinos. De hecho, según lo observado, el Prácticas es de los tres EECs analizados que ha facilitado la realización de más proyectos promovidos por vecinos. Aunque en parte esto se debe a la buena predisposición de su coordinador, en mayor medida se debe al ímpetu de los vecinos que promueven los proyectos alcanzados. El caso de Garro es un buen ejemplo de ello, este tuvo que cargar con el mayor peso de las gestiones necesarias para concretar su proyecto. En un primer momento, deambuló por los tres EECs analizados hasta que advirtió –con buen tino– que el Prácticas era su mejor opción.

Garro se acercó al Prácticas con una idea lo obsesionaba: instalar un club social y deportivo en “el fondo del barrio”, la zona social y ambientalmente más vulnerable de Santa María. Pese a ello, el club era “solo un medio para alcanzar fines más grandes” como “el bienestar y la salud de los pibes”. A continuación, Garro explica por qué un club, y no otra organización:

¿Por qué lo del club? Me parece que hacen falta organizaciones sociales que no estén tan ligadas a lo político (...) la mejor forma de sacar a los pibes de los problemas de la calle, las drogas y la violencia es engancharlos con el deporte (...) cuando los enganchas con algo que les gusta, como el fútbol o baile para las nenas... les das oficios

13 El primero, es implementado por numerosos gobiernos locales en períodos bianuales, tanto en asentamientos como en barrios formales. El segundo, es un programa nacional que cuenta con una importante cantidad de recursos provenientes de siete ministerios y que se aplica en contextos de pobreza urbanos y rurales. El último, es un pequeño programa de una cartera del Ministerio de Salud provincial que cuenta, como único recurso, con el presupuesto destinado a los honorarios de quienes lo coordinan y se implementa en asentamientos.

y capacitaciones que les sean útiles, les vas dando herramientas de trabajo para el futuro o para que no abandonan la escuela.

Con intervenciones como la anterior, de a poco Garro fue construyendo una idea poco convencional de un Club que ampliaba su rango de interlocutores. Poco a poco Garro pasó de hablarles exclusivamente a sus vecinos, a incorporar a quienes no lo eran, procurando exponer las posibilidades del club para albergar “a las instituciones que trabajan por el barrio”:

Yo solo quiero aclarar que en el estatuto del club figuran unas cuestiones que incluyen todos los trabajos de los que están acá, y eso es lo que yo en el comienzo planteé para que todos los que se quieran sumar lo puedan hacer. Si eso llega a estar, obviamente van a estar todos con posibilidad de trabajar ahí, porque yo sé que hay un montón de actividades que se quieren hacer y que no se pueden hacer porque no hay un lugar físico. Porque por ahí están pensando que vayan los pibes a jugar al fútbol y no... están otras actividades más grandes que los deportes. Eso está todo en el estatuto, teniendo el club se pueden hacer un montón de actividades e incluir todas las tareas sociales que ustedes hacen...

Esa lógica amplia y poco tradicional de un club de barrio, gradualmente, comenzó a ser apropiada por vecinos e integrantes de instituciones de dentro y fuera del barrio y comenzó a ser reproducida en distintas instancias ya no como un proyecto de Garro sino como “una necesidad de la comunidad”. De ese modo, numerosos participantes del Prácticas se lamentaban que el club no estuviese instalado ante las pérdidas que ocasionó una serie de inundaciones que azotaron a gran parte de la provincia en abril de 2013: “¿Qué hubiera sido de haber estado el Club?” “¡Cuántas cosas se podrían haber centralizado desde el Club!” “¡Cuánto mejor se habría tratado la inundación!” repetían algunos de los participantes del Prácticas.

La alta estima que el club fue adquiriendo en el barrio, no significó que el proyecto se llevara a cabo sin dificultades. La construcción del mismo requirió de la constancia y el esfuerzo de Garro, así como de la ayuda que en distintos momentos recibió de actores que contaban con conocimientos claves para la concreción del proyecto. En ese sentido, la habilidad de Garro consistió en saber cooperar e involucrar a dichos actores en la concreción de su objetivo: si en un primer momento hizo falta obtener un reconocimiento formal o personería jurídica para el club, Garro se encargó de convencer a un joven abogado que participaba del Prácticas para que lo ayude gratuitamente a concretar esa tarea; si el siguiente paso fue obtener la tenencia formal de las tierras donde se iba a instalar el club, Garro consiguió que agentes de distintos niveles de gobierno trabajaran en conjunto para ello, incluso cuando estos entraron en conflicto por razones electorales; si luego hizo falta recursos humanos para construir el club, Garro logró que un grupo de ingenieros de una universidad pública modificara un proyecto de extensión universitaria para amoldarlo a sus objetivos; si para construir hacía falta grandes sumas de dinero, Garro contó con la ayuda de un concejal municipal que logró

vincular su proyecto con una política nacional que aportó los fondos. Todas esas acciones se desarrollaron en el marco del Prácticas, sin embargo, no fueron fáciles de concretar y siempre requirieron del seguimiento del propio Garro. Su esfuerzo, finalmente rindió frutos y Garro firmó un convenio con una agencia pública para la construcción del club que fue inaugurado a comienzos de 2016.

Como los modos anteriores, este muestra la cuota de esfuerzo que el Estado-socio requiere de los intermediarios para llevar adelante proyectos que benefician a la comunidad. En este caso, el esfuerzo de Garro no solo le permitió alcanzar su cometido, también resultó en un beneficio para el Prácticas, que desde entonces incorporó a los recursos y conocimientos de quienes colaboraron con Garro como nuevas herramientas para alcanzar futuros proyectos. No obstante, la mayoría de los casos no culminan tan bien como el de Garro. Por el contrario, en ocasiones los medios por los que se expresa el Estado-socio no logran satisfacer necesidades inmediatas de los vecinos, pese al esfuerzo que pueda hacer el intermediario de turno. En dichas ocasiones, el Estado-socio puede generar tensiones, demandas y manifestaciones lideradas por intermediarios que van en detrimento del propio orden. El caso de Dalla, también asidua participante de EECs, ejemplifica este tipo de situaciones.

Protestas sociales lideradas por intermediarios: el 2 de abril de 2013 un temporal provocó numerosas pérdidas en la periferia de Buenos Aires. Cuando Dalla arribó a la reunión del Plan Ahí estaba convencida de que allí hallarían una solución para ella y para el resto de los vecinos de Santa María afectados por el temporal. Quienes, como ella, residen en “el fondo” del barrio fueron 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.

Además de ser vecina de Santa María, Dalla es empleada municipal. En las elecciones de 2011, Dalla trabajó afanosamente con objeto de conseguir votos para el candidato a intendente que resultó electo. Tras dicha victoria obtuvo un empleo público, aunque su verdadero trabajo continuó siendo generar apoyo para el intendente.

La carrera política de Dalla comenzó diez años antes, cuando integraba una organización piquetera. 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 que, como ella, acudieron a la reunión del Ahí en busca de una solución. Dicha reunión se desarrolló en un clima de evidente nerviosismo y culminó con la promesa de Alejandro –coordinador del Plan Ahí en Santa María- de que los vecinos verían “su situación solucionada para la siguiente semana”. Mientras muchos se aprestaban a ceder sus datos en busca de la solución prometida, Dalla hizo gala de su carácter de referente arengando a los más alicaídos: “¡Vamos che! ¡¿Cuándo nos falló Cristina [Fernández de Kirchner]?! ¡¿Cuándo el intendente?!”.

Dos días después de la reunión, un anuncio de la presidenta 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 del Prácticas 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 prólogo de una controversia que se desarrolló durante la siguiente reunión de ese espacio, sobre las responsabilidades del gobierno nacional a la hora brindar 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 encausar 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, pero antes que nada soy vecina”

Unos 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 solo les restaba acudir al Ahí a la espera de la solución prometida por Alejandro. El día de la reunión los vecinos se amontonaron en la puerta del jardín de infantes 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.”

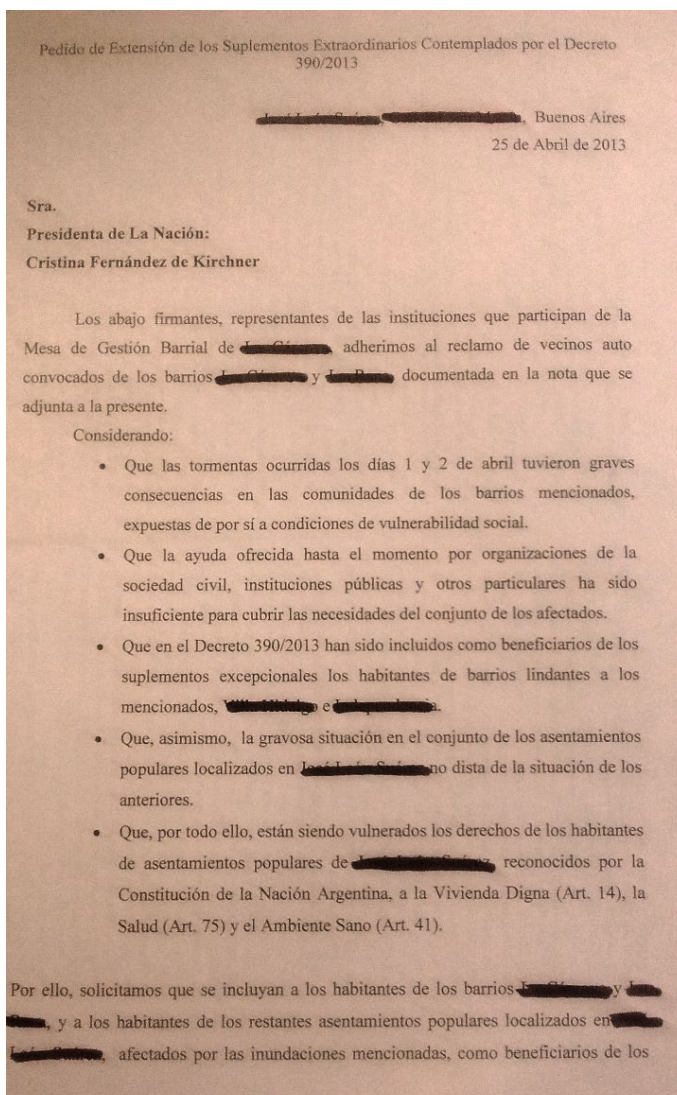
La escena que siguió fue de una gran confusión. En ese momento Dalla se encontraba en una situación difícil: si hacía algo por fuera de los canales institucionales su empleo podría verse comprometido, si no lo hacía su situación particular y la del resto de sus vecinos continuaría siendo “desesperante”.

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 sino 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).

Figura 3.

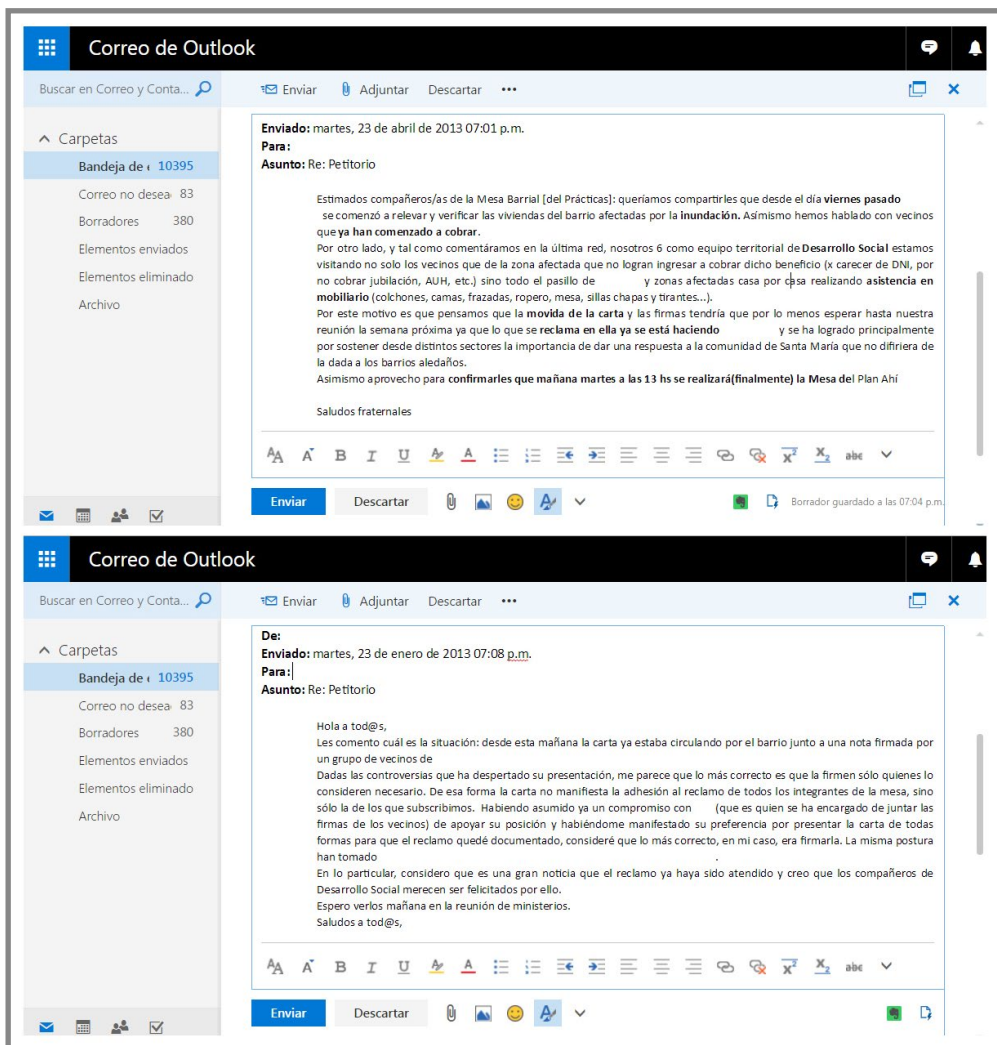
Fragmento de carta en reclamo de beneficios y obras para inundados (foto del original)



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 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. Nuevamente, dicha situación dividió aguas entre funcionarios públicos, obteniendo el apoyo solo de algunos de ellos. 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.

Figura 4.
Controversias vía correos electrónicos (captura de pantalla)



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 de 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 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 ratificaron al primero nuevamente como el candidato victorioso.

Conclusiones

El concepto de Estado-socio ilustra un orden social en asentamientos de la periferia de Buenos Aires que tuvo lugar, al menos, durante el período analizado. Dicho orden se basa en el fomento regular de asociaciones entre Estado y vecinos que, de ese modo, se convierten en intermediarios entre el primero y las necesidades de sus propios barrios.

En ese sentido, el concepto de Estado-socio representa un esfuerzo por aportar una perspectiva general sobre las formas cotidianas en que el Estado se relaciona con quienes residen en asentamientos. Vis-a-vis, también brinda un marco general para entender cómo intermediarios incorporan en su repertorio distintos modos de participación que les permiten proveer y acceder a varios servicios.

Aquí se analizaron cuatro formas concretas en que el Estado-socio se expresa en asentamientos por medio de la participación de intermediarios y que no fueron lo suficientemente estudiadas por otras literaturas. La tabla 2 sintetiza los modos en que intermediarios reproducen el orden social (Estado-socio) en los asentamientos.

En conjunto, dichos medios de expresión del Estado-socio permiten observar cómo intermediarios participan políticamente de modos distintos y no excluyentes según el tipo de vínculo que mantengan con el Estado y según los bienes y servicios que persigan (ver tabla).

Tabla 2.
Elementos del Estado-socio expresado en modos de participación de intermediarios

Elementos	MODO 1	MODO 2	MODO 3	MODO 4
Intermediarios	Punteros	Punteros, piqueteros o nuevos intermediarios que integran organizaciones	Punteros, piqueteros o nuevos intermediarios que integran o no organizaciones	Punteros, piqueteros o nuevos intermediarios que integran o no organizaciones
Vínculos con el Estado	De tipo partidario	Vía financiamiento público otorgado por PTCs (su otorgamiento puede ser discrecional según criterios partidarios)	Vía EECs	Puede incluir a cualquiera de los tres anteriores
Acciones	Cooperativas	Cooperativas	Cooperativas	Confrontativas (protestas sociales, entre otros)
Tipo de bien y servicio perseguido	Públicos	Públicos	De Club y/o públicos	Públicos

Fuente: elaboración propia

Dichos modos también muestran cuánto de la prestación de servicios depende de las cualidades y del esfuerzo de los intermediarios e ilustran cierta inestabilidad o fragilidad endémica del orden (Estado-socio). Si bien la participación de intermediarios normalmente contribuye a recrear, mantener y legitimar dicho orden, cuando los intermediarios y/o vecinos requieren de algo más que un socio para satisfacer sus necesidades, pueden tener incentivos para encarar acciones que lo desestabilizan (las protestas de Dalla son una muestra de ello).

En suma, desde el esquema aquí propuesto, la pregunta sobre cuán democráticos son los Estados democráticos en asentamientos no puede responderse únicamente atendiendo al ejercicio de los derechos políticos, ni a cómo suelen verse condicionados por intercambios clientelares. Por el contrario, para responder cabalmente a dicha cuestión parece necesario considerar los derechos civiles y sociales de quienes residen en asentamientos. En ese sentido, quienes residen en asentamientos no aparentan ser considerados como merecedores del estatus de ciudadanía plena (Marshall, 1950). Tampoco aparentan ser sujetos a los que se les niega todo derecho. En cambio, en un término medio, el Estado-socio parece otorgarles cierta ciudadanía de baja intensidad (O'Donnell, 1993) que requiere de un esfuerzo extra para acceder a un nivel de bienestar similar al de los miembros de pleno derecho de la comunidad política.

Referencias bibliográficas

- Annuziatta, R. (2013). Democratizar la ciudad Los presupuestos participativos en Rosario y Morón. *Nueva Sociedad*, 243, 120-130.
- Auyero, J. (2000). The Logic of Clientelism in Argentina: An Ethnographic Account. *Latin American Research Review*, 35(3), 55-81.
- Azpiazu, D., Bonofiglio, N. y Nahón, C. (2008). *Agua y energía: Mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior de l país*. FLACSO - FONTAMARA.
- Besana, P. (2016). Participación en asentamientos del Gran Buenos Aires (1989-2015). [Tesis de doctorado en Ciencia Política, Escuela de Política y Gobierno Universidad Nacional de San Martín].
- Clichevsky, N. (2006). *Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas, CEPAL, Div. de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos.
- Collier, R. B. y Handlin, S. (2009). Interest Politics and the Popular Sectors. En R. B. Collier y S. Handlin (Eds.), *Reorganizing Popular Politics: Participation and the New Interest Regime in Latin America* (pp.1-92). The Pennsylvania State University Press.
- Cravino, M. C. (2009). *Los mil barrios (in)formales: Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. UNGS.
- Davis, M. (2007). *Planet of Slums*. Verso.
- Defensor del Pueblo de la Nación, FARN, Fundación Protigre y Cuenca del Plata, Cáritas Diocesana de San Isidro, Asamblea del Delta y Río de la Plata, Fundación Metropolitana, Museo Argentino de Ciencias Naturales, Universidad Nacional de General Sarmiento, Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional de Luján y Universidad Nacional de Morón. (2007). *Informe Especial Cuenca del Río Reconquista Primera Parte*. Defensoría del Pueblo de la Nación. FARN. http://www.metropolitana.org.ar/archivo/la_metropolis/informe_reconquista.pdf
- Frederic, S. (2004). *Buenos vecinos, malos políticos: Moralidad y política en el Gran Buenos Aires*. Prometeo.
- Grinberg, S., Gutiérrez, R. A. y Mantiñán, L. M. (2012). La comunidad fragmentada: Gubernamentalidad y empoderamiento en territorios urbanos hiperdegradados. *Revista Espacios Nueva Serie*, 7, 154-172.
- Gutiérrez, R. A. (2003). Entre movimiento y partido: Un análisis de las transformaciones organizativas del peronismo entre 1983 y 1995. *Política y Gestión*, 5, 27-76.

- Gupta, A. (2012). *Red Tape: Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India*. Duke University Press.
- Jefatura de Gabinete de Ministros, Universidad Nacional de General Sarmiento y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2013). *Experiencias y Buenas Prácticas en Presupuesto Participativo*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- Levitsky, S. (2003). From Labor Politics to Machine Politics: The Transformation of Party-Union Linkages in Argentine Peronism, 1983-99. *Latin American Research Review*, 38(3), 3-36.
- Manzano, V. (2004). Tradiciones asociativas, políticas estatales y modalidades de acción colectiva: análisis de una organización piquetera. *Intersecciones en Antropología*, 5, 153-166.
- Merklen, D. (2005). *Pobres Ciudadanos: Las Clases Populares en la ERA Democrática, Argentina, 1983-2003*. Editorial Gorla.
- O'Donnell, G. (1993). Estado, Democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad*, (128), 62-87.
- Osborne, T. y Rose, N. (1999). Governing Cities: Notes on the Spatialisation of Virtue. *Environmental and Planning D: Society and Space*, 17, 737-760.
- Perelmiter, L. (2012). Fronteras inestables y eficaces: El ingreso de organizaciones de desocupados a la burocracia asistencial del estado en Argentina (2003-2008). *Estudios Sociológicos*, 30, 431-458.
- Quintar, A. (2009). El presupuesto participativo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: A la búsqueda de una acción pública participativa. En A. Catenazzi, A. Quintar, M. C. Cravino, M. Da Representação y A. Novick, *El retorno de lo político a la cuestión urbana: Territorialidad y acción pública en el Área Metropolitana de Buenos Aires* (pp. 25-44). UNGS - Prometeo.
- Rossi, F. (2015). Beyond Clientelism: The Piquetero Movement and the State in Argentina. En P. Almeida y A. Cordero Ulate, *Handbook of Social Movements across Latin America* (pp. 117-128). Springer. https://doi.org/10.1007/978-94-017-9912-6_9
- Sassen, S. (2008). *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages* (Updated Edition). Princeton University Press.
- Sottoli, S. (2000). La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe / European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 68, 3-22.
- Stokes, S., Dunning, T., Nazareno, M., & Brusco, V. (2013). *Brokers, Voters, and Clientelism. The Puzzle of Distributive Politics* (PICT 2011-0717). Cambridge University Press.

Svampa, M. y Pereyra, S. (2009). *Entre la ruta y el barrio: La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Biblos.

TECHO. (2013). *Relevamiento de asentamientos informales 2013*. TECHO Argentina.

Vommaro, G. y Quirós, J. (2011). "Usted vino por su propia decisión": Repensar el clientelismo en clave etnográfica. *Desacatos*, 36, 65-84.

Zarazaga, R. (2013a). Instituciones, política y necesidad en los programas de transferencias condicionadas: La asignación universal por hijo y el programa de inclusión social con trabajo. En C. Acuña (Ed.), *El Estado en acción: Fortalezas y debilidades de las políticas sociales* (pp.71-108). SIGLO XXI.

Zarazaga, R. (2013b). *Vote-buying and Asymmetric Information A Model with Applications to Argentina*. Presentación en APSA 2011.

Weber, M. (1997). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.