



Las sombras de la luz. Distribución eléctrica, configuración urbana y pobreza en la Región Metropolitana de Buenos Aires

Autor: Pedro Pirez

Editorial: Eudeba, 2009

ISBN: 978-9-502-31658-1

Páginas: 296

La gestión de los servicios públicos urbanos es un tema central en la gestión de la ciudad, y no resulta neutra ni para la definición de la política macroeconómica, ni para la orientación de la gestión urbana de los gobiernos locales, ni para la vida cotidiana de los habitantes de las metrópolis; inclusive es un tema de agenda diplomática. Tal como plantea Pedro Pirez en su libro es acertado plantear una mirada longitudinal de los procesos, su génesis, sus contradicciones, sus desafíos no resueltos, la tensión entre mercantilización y desmercantilización, y una definición sobre el carácter público de los servicios urbanos. Al igual que otros procesos urbanos debe ser analizado teniendo en cuenta los actores y sus ló-

gicas (necesidad, ganancia y acumulación política).

En particular, algo más de una década atrás, América Latina fue marcada por la aplicación del proyecto o modelo neoliberal (Consenso de Washington), lo que se plasmó en profundas reformas del Estado y la receta de la tríada: privatización, focalización y descentralización. La mano invisible del mercado sería la que regularía y haría crecer la economía, y el Estado sólo debería intervenir en las compensaciones sociales de la reforma (focalización y descentralización) y en dar el marco jurídico e institucional necesario para el desarrollo económico. Para ello éste debía “achicarse” y deshacerse de todas sus empresas productivas, incluyendo los servicios públicos urbanos (vía privatización). Argentina fue uno de los países donde con mayor rapidez se acogieron estas medidas en los dos gobiernos de Carlos Saúl Menem (1991-1999) y en pocos años los servicios públicos pasaron a manos privadas bajo diferentes formas jurídicas: privatización o concesión para la explotación de servicios, que en algunos casos fueron acompañados de la descomposición de los monopolios naturales (reemplazándolos por una supuesta competencia de monopolio en diferentes territorios contiguos –impidiendo que quedaran en los mismos grupos empresarios–, y el desguace de las diferentes etapas productivas de los servicios, como por ejemplo la generación de la transmisión de energía eléctrica).

Esto hizo que en esa misma década se viera una proliferación de trabajos académicos o documentos de los organismos multilaterales de crédito (sobre todo, BID y BM, y luego CEPAL) que estudiaban los alcances de estos proce-

[204]

sos sobre los servicios públicos urbanos en América Latina. Muchos de ellos se centraron en los impactos macroeconómicos en los distintos países, otros sobre la eficiencia o no en la gestión de los servicios (y cobertura), y otros –los menos– sobre los cambios en la vida cotidiana y gastos de las familias a partir de una nueva redefinición de las tarifas (en un contexto de creciente desocupación y precarización laboral). No obstante, estos debates permanecieron separados y muy desvinculados de lo que esto implicaba para la gestión de las ciudades y su dimensión territorial. Menos aún se planteaba un rastreo histórico de los distintos paradigmas con los cuales se regularon los servicios. En su libro, Pirez deja muy claro que los modelos de gestión de los servicios públicos urbanos deben ser historizados y analizados sus sentidos u orientaciones, y por esta razón se refiere a “ciclos” para comprender la resolución (o no) de la tensión mercantilización / desmercantilización, la universalización del servicio o no, los arreglos institucionales que se llevaron a cabo, así como las distintas escalas de prestación (local-metropolitana).

El autor analiza el caso del Área Metropolitana de Buenos Aires con relación al servicio eléctrico (en particular, distribución) y los alcances del modelo privado-descentralizado (a fines del siglo XIX), que surge con la formación misma de redes de servicios públicos urbanos, que se transforma a partir de la segunda postguerra en el denominado modelo estatal-centralizado, para pasar en la década de 1990 al privado-centralizado. El ciclo hoy continúa con un desmontaje gradual de aquel último modelo, en particular, en el caso argentino, en la etapa

post crisis 2001 y en los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. Se puede mencionar la “reestatización” de la empresa de agua y saneamiento que estaba en manos de capitales franceses (en este caso bajo la modalidad de concesión) y la “reestatización” de la empresa petrolera YPF (gestionada por la española Repsol), así como en la anulación de algunas concesiones ferroviarias que fueron nuevamente entregadas a la gestión privada. Otros países de América Latina hicieron procesos semejantes. Como excepciones se puede mencionar a Uruguay, que no vivió la ola privatizadora, o Chile, que no se sumó a la corriente de desmantelamiento de la reforma del Estado bajo el mandato neoliberal.

El libro *Las sombras de la luz...* reúne todos los elementos para pensar sobre los sentidos, alcances y contradicciones que acarrea cada modelo, pero a la vez lo relaciona con la vida urbana y con la gestión en las ciudades metropolitanas de dichos servicios.

El recorrido de los distintos ciclos es muy útil para una definición de servicio público urbano. En primer lugar, el autor sostiene que la distribución de la riqueza depende también de la configuración material de la ciudad y su funcionamiento. “La ciudad es, en consecuencia, tanto un resultado como un factor de distribución. Decir que la ciudad es un factor de distribución es hacer referencia a los efectos de la configuración y funcionamiento urbanos en la distribución. Esto significa que la configuración territorial y el funcionamiento de la ciudad constituyen procedimientos que distribuyen bienes socialmente producidos entre los grupos urbanos por medio del mercado. Esto significa su condicionamiento por las

relaciones de distribución global, por los procesos del mercado y por las políticas estatales” (Pirez, 2009: 18). La ciudad distribuye lugares en el territorio con diferentes condiciones naturales, urbanas y sociales, en palabras de Harvey, una renta real de la ciudad. Los servicios públicos urbanos son consecuencia y condición de la aglomeración y las actividades en el territorio. De esta forma, el resultado puede ser la integración o la exclusión, aspecto que abordará el autor a lo largo de su libro.

A su vez, Pedro Pirez (2009: 26) afirma que “Para que los servicios urbanos cumplan su papel, es preciso que: a) lleguen a toda la población; b) brinden la mejor calidad accesible técnicamente; c) se produzcan con un uso eficiente de los recursos; d) garanticen la sustentabilidad ambiental”. La consideración de que un servicio sea público depende de una valoración socio-histórica, la que se sanciona políticamente. La responsabilidad estatal surge como parte de la función de distribución social del Estado, en el caso del modelo del Estado de Bienestar.

En el caso de la electricidad, queda claro que éste es uno de los servicios esenciales y condición para la existencia de otros, como los ferrocarriles, la comunicación telefónica o Internet, y para la producción económica en general, no solamente para usos residenciales o reproductivos. Esto lleva a plantear cómo se fue construyendo a lo largo de más de cien años de servicio una relación mercantil entre consumidor y productor del servicio. El servicio se organizó de manera que su reproducción dependía predominantemente del precio que pagaban los consumidores (Pirez, 2010, 247). Mientras en el

modelo estatal no se logró gestionar a la empresa con criterios privados, ni hubo un alcance universal a la población urbana, en el modelo privado se observó una “remercantilización” del servicio y un intento de disciplinar al mercado (evitando las conexiones clandestinas) dejando fuera a los que no tenían capacidad de pago. Así, quien necesitaba o quería el servicio debía tener recursos suficientes para pagarlo. Estudios realizados por el autor estiman en más de un 17% el gasto en servicios públicos urbanos por parte de los sectores más pobres de la ciudad. En un trabajo de investigación que realizamos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en el contexto de la crisis de 2001, y centrado en la población que recibía planes de empleo temporario estatales para jefes de hogar desocupadas, observábamos cómo el ingreso monetario exiguo era destinado mayoritariamente a estos servicios esenciales, ya que el alimento se obtenía en comedores comunitarios o escolares. Se buscaba “disciplinar” al mercado en un contexto donde la falta de ingresos era creciente en los sectores populares urbanos.

Aquí no haremos referencia a los datos empíricos (estadísticos e institucionales) presentados a lo largo del texto, sino que queremos detenernos en el modo en el que el autor analiza la situación de aquellos que están excluidos del servicio; es decir, quienes viven en asentamientos informales u otras modalidades de tenencia precaria de la tierra o la vivienda. Si bien no hay datos claros, estos constituyen estadísticamente “la sombra de la luz”. Dado que la electricidad es un elemento urbano esencial, estos sectores resolvían el acceso a este servicio por medio de conexiones clandestinas (“engancharse” en

[206]

la jerga popular), lo que significa una exclusión relativa, ya que se encuentran en una situación de precariedad institucional y material. Mientras en el modelo de gestión estatal existía cierta permisividad, bajo el control privado esta práctica era penalizada. Para los reguladores y en algunos casos las empresas (igual sucedió con la empresa de agua y saneamiento), aquellos que no podían pagar la tarifa entrarían en el campo de la política social, no de la regulación del servicio, buscando una despolitización de la gestión urbana. Estos temas no estuvieron contemplados en ninguno de los marcos regulatorios de las privatizaciones de las empresas de servicios públicos urbanos en Argentina, ni en sus sucesivas modificaciones. No obstante, como muestra el autor, los vecinos del área metropolitana de Buenos Aires fueron los que mediante la protesta introdujeron en la agenda política los problemas de la incapacidad para el pago de las tarifas o la salida de la clandestinidad eléctrica. Esto se resolvió en pequeños acuerdos locales, sin que hubiera un cambio en la estructura y composición tarifaria en las sucesivas renegociaciones con las empresas prestadoras. Sólo en agua y saneamiento, donde el ente regulador tenía un representante de los usuarios, se llegó a aplicar una tarifa social y el no corte del servicio. De esta forma, el autor concluye retomando la idea inicial: la gestión de la distribución eléctrica es un asunto urbano-territorial y no un asunto entre privados. La regulación del servicio define tres actores esenciales que forman parte de la gestión: el productor o prestador, el consumidor y el Estado. Desde el Estado el proceso de distribución eléctrica fue organizado como una cuestión técnica, y no se incluyeron las necesidades de la población o de la

gestión urbana en general. En particular, en el paradigma de gestión privada el usuario pasó a constituirse en cliente, dejando de lado el estatus de ciudadanía que implicaba el primero (condición de usuario) como habitante de una ciudad.

En síntesis, el libro constituye una referencia obligada tanto para académicos que estudian los servicios públicos urbanos como para los gestores urbanos. Aporta una mirada integral entre ciudad y servicios públicos, entre inclusión y exclusión, incorporando la lógica de los actores, los acuerdos institucionales y las tensiones presentes en los procesos de mercantilización-desmercantilización que se observaron en Buenos Aires y en otras ciudades de América Latina y el resto del mundo.

María Cristina Cravino (Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires y CONICET)