



EURE

ISSN: 0250-7161

eure@eure.cl

Pontificia Universidad Católica de Chile
Chile

Pírez, Pedro

Gestión de servicios y calidad urbana en la ciudad de Buenos Aires

EURE, vol. XXV, núm. 76, diciembre, 1999, p. 0

Pontificia Universidad Católica de Chile

Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19607606>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Gestión de servicios y calidad urbana en la ciudad de Buenos Aires

Pedro Pírez*

Abstract

This article analyses the management of urban services in Buenos Aires over the twenty century, discussing their implications for the quality services in the metropolitan area. It identifies three management models: the first, decentralized-private, evident in the first fifty years; the second, centralized-state owner, from the 50' to the end of the 80'; and the third, introduced in the 90'. This analysis shows the relation between the urban services management and the urban deterioration in Buenos Aires. It also shows the urban amelioration together with a remarkable power concentrated by de new private services companies.

Key words: Urban services, urban management, privatization, urban quality

Resumen

El artículo analiza la gestión de los servicios urbanos en Buenos Aires en los últimos cien años. Estudia sus efectos en la calidad de los servicios metropolitanos. Identifica tres modelos. El primero, caracterizado como descentralizado-privado, vigente desde los primeros años hasta casi mediados del siglo; el segundo, centralizado-estatal, que se prolongó hasta fines de los años ochenta; y el tercero, centralizado-privado iniciado a comienzos de los años noventa. El análisis permite relacionar la gestión de los servicios con el deterioro de la ciudad y explicar su mejoría en el último período, junto con la transferencia a las empresas privadas de un gran poder social sobre los servicios.

Palabras claves: Servicios urbanos, gestión urbana, privatización, calidad urbana.

* Sociólogo, doctorado en Derecho y Ciencias Sociales en la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Investigador de Carrera del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Buenos Aires y profesor de la Facultad de Ciencias Sociales de esa Universidad. CEA-UBA, calle Uriburu 950, 1er. Piso, (1114) Buenos Aires, Argentina. E-mail: ptpirez@mail.retina.ar.

I. BUENOS AIRES, CIUDAD METROPOLITANA, SERVICIOS Y CALIDAD URBANA

Buenos Aires, fundada en el siglo XVI, tuvo un fuerte crecimiento en el siglo XIX con el impacto de las migraciones europeas. Para fines de ese siglo en sus 200 km² se asentaban casi 670 mil habitantes ([Cuadro 1](#)). Desde 1880, cuando se federaliza como capital nacional, la ciudad tiene un gobierno dependiente del ejecutivo federal.¹ Para entonces era una ciudad comercial y administrativa, sede de los propietarios de la riqueza nacional (las tierras productivas de la Pampa Húmeda) y de incipientes industrias. Comenzaba a ser una gran ciudad, por su crecimiento demográfico y territorial y por la cobertura y calidad de sus infraestructuras y servicios.

En los primeros años del siglo XX la ciudad superó el millón de habitantes y salió de los límites territoriales de la Capital Federal (CF), penetrando en municipios de la provincia de Buenos Aires.² Esa nueva ciudad, en proceso de metropolización, tenía a mediados de la segunda década, más de dos millones de habitantes ([Cuadro 1](#)). Para fines de los años cuarenta, la CF alcanzó casi tres millones de residentes, población que, con pequeñas oscilaciones, conserva hasta la actualidad. En esos años, en el área metropolitana habitaban casi cinco millones de personas ([Cuadro 1](#)). La ciudad continuó creciendo fuera de la CF, concentrando a partir de 1960 una tercera parte de la población total del país, y llegando en 1991 a unos once millones de habitantes.

Cuadro 1
POBLACIÓN DE LA CIUDAD METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

	1895	1914	1947	1960	1970	1980	1991
Capital Federal	663854	1576597	2982580	2966634	2972453	2922839	2965403
Avellaneda	8574	144739	273839	326531	337538	334145	342226
Gral. San Martín	7047	50852	269514	278751	360573	365625	404072
La Matanza	4498	17935	98471	401738	659193	949566	1117319
Lanús			244473	375428	449824	466960	466393
Lomas de Zamora	17232	59874	127880	272116	410806	510130	570457
Morón	7880	24634	110344	341920	485983	598420	637307
San Fernando	11324	24660	44666	92302	119565	133624	143450
San Isidro	9912	19092	90086	188065	250008	289170	297392
Tres de Febrero				263391	313460	345424	348343
Vicente López		12100	149558	247656	285178	391072	287154
1a. Corona	66467	353876	1409231	2787898	3672128	4284136	4614113
Alta Brown	5738	14094	39700	136924	245017	331913	447805
Berazategui					127740	201862	244405
E. Echeverría		5047	19068	69730	111150	188923	273740
Foto Varela	2491	5174	10480	41707	98446	173452	254514
General Sarmiento	5168	12726	46413	167160	315457	502926	648268
Merlo	3595	6990	19865	100146	188868	292587	390194
Moreno	3278	4836	15101	59338	114041	194440	286922
Quilmes	12048	38783	123132	317783	355265	446587	508114
Tigre	8978	16691	58348	91725	152335	206349	256349
2a. Corona	41296	104341	332107	984513	1708319	2539039	3310311
GBA	107763	458217	1741338	3772411	5380447	6823175	7924424
AMBA	771617	2034814	4723918	6739045	8352900	9746004	10889827
Total Nacional	3954911	7885237	15893827	20013793	23364431	27064000	32370298
AMBA/Total (99)	20	26	30	34	36	36	34

Fuente: Censos de Población y Vivienda, INEC.

Desde su conformación moderna (luego de 1880) Buenos Aires ofreció infraestructuras y servicios análogos a los de las principales ciudades del mundo en ese entonces desarrollado. En 1856 se inauguró el primer servicio público de gas que, en 1910, cubría prácticamente a la CF. En 1887 se inició la generación de energía eléctrica. En 1907 la Compañía Alemana Transatlántica de Electricidad obtuvo una concesión municipal por cincuenta años. A partir de 1898 los tranvías eléctricos desplazaron a los de tracción a sangre. Entre mediados y fines del siglo XIX se estableció prácticamente en su totalidad la red ferroviaria de la futura ciudad metropolitana. En 1911 se

comenzó a construir la primera línea de trenes subterráneos que se concluyó tres años después. A mediados de los años veinte comenzaron a circular autobuses y, desde 1928, compitieron con ellos los "colectivos".³ Los teléfonos aparecieron en 1878 y para la década siguiente conformaban una pequeña red. En 1905 el 72,5 por ciento de la población tenía acceso al agua potable, y en 1938 la empresa estatal Obras Sanitarias de la Nación cubría la totalidad de la ciudad sirviendo a 2,4 millones de personas con 400 litros por habitante diarios ([Pírez, 1994, p. 16.](#)).

En esos años se habían construido, también, las grandes obras de la ciudad: Puerto Madero, los edificios de la Municipalidad de Buenos Aires, del Congreso Nacional y del Palacio de Justicia, el Mercado de Abasto, la Avenida de Mayo, el Jardín Zoológico, el Botánico y el Teatro Colón.

Los datos censales muestran que, a partir de 1960, la mencionada oferta de infraestructuras y servicios no siguió el crecimiento de la ciudad, en particular, en su expansión territorial. Un buen indicador es el servicio de agua por red y de desagües cloacales. En 1975 estaba fuera de la red de agua más de una tercera parte de la población metropolitana, aunque en la CF y algunos municipios limítrofes el total de los residentes estaba conectado. Mayor era el déficit en las cloacas: dos terceras partes de la población metropolitana no accedían a la red (p. 36). Para mediados de los años sesenta unas 90 mil personas residían en villas miseria en la CF mientras que, a nivel metropolitano, eran más de 500 mil. Pese a los programas de erradicación, en 1970 había más de 450 mil villeros, aunque para algunos cálculos llegaban a los 700 mil ([Pírez, 1994, p. 27.](#)).

Al parecer, Buenos Aires, que había logrado a mediados del siglo XX una gran oferta urbana, se estancó primero y se deterioró en las décadas siguientes. Para los años ochenta se vivía una situación cercana a la crisis urbana por falta de infraestructuras y servicios, tanto en su cobertura como, fundamentalmente, en su calidad ([Pírez, 1994](#)).

Ese deterioro metropolitano fue, paradójicamente, mayor que el de la sociedad nacional. Por ejemplo, en 1980 la población nacional excluida de los servicios de agua por red y cloacas (respectivamente 34 y 63 por ciento) era menor que la que estaba en esas situaciones en la ciudad (entre 40 y

45% y 65 y 70% respectivamente) ([Brunstein y otros, 1988, p. 13 y 16](#)).

Si preguntamos por qué ese deterioro, surge inmediatamente una relación con la evolución de la economía nacional. En esos años se deterioró el país, en particular desde mediados de los setenta.⁴ Es evidente que la producción pública de la ciudad, aún antes de los años sesenta (lo muestra la información sobre población en villas), siguió a la economía nacional y a la falta de políticas de intervención. De todas maneras ello no explica por qué la ciudad empeoró más que el resto del país y, particularmente, más que la mayoría de sus ciudades.

Puede mencionarse, hipotéticamente, la falta de un gestor público responsable de la ciudad. A nivel metropolitano por la ausencia de autoridad o coordinación (salvo la gestión de los residuos sólidos) ([Pírez, 1994, Cap. VI](#)). En el centro metropolitano, la CF, por la dependencia del ejecutivo local del gobierno federal que hasta 1996 subordinó la gestión urbana a las necesidades y visiones de ese gobierno central.

Esta hipótesis, con un gran nivel de generalidad, ofrece una posible interpretación del proceso de Buenos Aires. Sin embargo, no logra explicarlo. Para ello puede ser útil atender, en especial, a la gestión de los principales servicios urbanos, intentando encontrar allí alguna respuesta.

II. LOS SERVICIOS URBANOS EN BUENOS AIRES

El análisis de los servicios urbanos de Buenos Aires en perspectiva histórica permite identificar el predominio de tres modelos de gestión sucesivos, atendiendo a dos componentes principales: el nivel de la organización estatal implicado como responsable formal (central o descentralizado) y su orientación pública o privada.

A. La gestión descentralizada-privada

En Buenos Aires los servicios comenzaron, desde fines del siglo XIX, como actividades productivas dentro de la jurisdicción municipal a cargo de empresas privadas, generalmente extranjeras. Esas actividades fueron, con el tiempo, siendo reguladas como concesiones municipales. Por ejemplo, los servicios de transporte (tranvías, trenes, subterráneos, ómnibus), electricidad y gas, ([Bastos, C. M. y M. A. Abdala, 1993](#); [Cafasse, J. y E. Recchi, 1976](#); [Spinadel, 1992](#); [García Heras, R., 1994](#), [Miganne, V.O.,](#)

[1992](#)). Desde 1880 el servicio de agua fue asumido por el gobierno federal, lo que marca una excepción.

Los servicios fueron gestionados en un modelo que puede caracterizarse como descentralizado-privado: responsabilidad del gobierno municipal y producción por medio de empresas privadas capitalistas.

Tres tipos de actores estaban presentes: el gobierno municipal, las empresas de servicios y los usuarios. Se encontraban allí las tres lógicas fundamentales de la construcción de la ciudad (poder, ganancia y necesidad) ([Pírez, P., 1995](#)). Las relaciones entre los actores fueron reguladas por normas municipales, como la ordenanza de 1907 para la concesión eléctrica a la Compañía Alemana Transatlántica de Electricidad ([Cafasse y Recchi, 1976](#)). La municipalidad, que concedía los servicios a empresas privadas, desarrollaba un rol complejo por medio de un conjunto heterogéneo de individuos e instituciones: el ejecutivo municipal (intendente), la institución colectiva de representación política local (Concejo Deliberante),⁵ sus diferentes miembros individuales (concejales) o en comisiones especiales para cuestiones particulares, y aparatos técnicos locales (burocracia municipal y comisiones especiales que se formaron). Desarrollaban papeles políticos (de definiciones generales) y técnicos de regulación y control. En esas decisiones intervenían tanto el ejecutivo como el deliberante. La regulación se basaba en ordenanzas municipales lo mismo que su aplicación, como por ejemplo la modificación de tarifas.⁶

Las empresas, operando como concesionarias del servicio tenían bajo su responsabilidad y decisión la construcción de las infraestructuras y la operación de los servicios, desde su planeación e inversión hasta la atención de los usuarios.

Los usuarios eran clientes de las empresas, en tanto consumidores y ciudadanos locales. De allí que la lógica de la necesidad aparecía con dos frentes: hacia la empresa en relaciones comerciales que los vinculaban directamente (demanda mercantil) e, indirectamente, como ciudadanos frente al gobierno local (que regulaba y controlaba a la empresa) (demanda política). Los usuarios se vinculaban políticamente como habitantes y votantes de la ciudad (usuarios-ciudadanos).

Las empresas se relacionaban de manera directa con el gobierno municipal. Al intendente llegaban también por medio de sus vinculaciones con el gobierno federal. Se mencionan evidencias de esos nexos para las empresas de electricidad y de transporte, así como presiones de los gobiernos extranjeros (en particular Gran Bretaña) en favor de las empresas de sus países ([Luna, 1986](#); [García Heras, 1994](#)). Las empresas también tenían llegada directa al Concejo Deliberante, aunque este, por lo general, tendía a controlarlas y a tomar a su cargo los intereses de los usuarios. La ciudadanía local de los habitantes podía ser ejercida de pleno en relación a los servicios. Estos eran cuestiones locales a cargo del gobierno municipal. En su tratamiento participaban los partidos políticos como mediadores o canalizadores de la representación política local (en el Concejo Deliberante).

Esa relación de representación política tenía como una de sus funciones generar condiciones de igualdad entre la empresa y los usuarios, compensando la clara desigualdad económica y social que existía entre ambos.

Los habitantes de la ciudad eran usuarios-ciudadanos frente a la empresa y al Estado y aparecían, no sólo como consumidores de los servicios, sino como actores políticos. Eran representados en sus necesidades e intereses, y no solamente se los atendía como titulares de derechos y obligaciones institucionalmente definidos. Se podía construir, de esa forma, un "interés general" como parte de la ciudadanía local. Durante los años veinte y treinta, por ejemplo, el Concejo Deliberante, fundamentalmente por la presión de los partidos de oposición, cumplió un papel decisivo controlando a las empresas y limitando su libertad de acción, aun en contra de las decisiones del ejecutivo local ([García Heras, 1994](#)).

Pero la presencia de esas relaciones políticas transformaba a los servicios en condiciones fundamentales para la acumulación política, y no solamente como componentes de una relación de representación.⁷ De allí que la gestión pudiera quedar subordinada a la lógica político partidaria. Subordinación que, dependiendo de las circunstancias, podía orientarse a beneficiar a las empresas o a los usuarios. La regulación y el control podían,

entonces, ser utilizados como instrumentos en la lucha partidaria por el poder. Las decisiones sobre tarifas, por ejemplo, eran un campo muy propicio para ello, subordinándolas a estrategias electorales.

La dependencia de la gestión de los servicios de la acumulación partidaria de poder caracterizó, de alguna forma al Concejo Deliberante de esos años. Quizás el hecho más resonante fuera la escandalosa renovación de las concesiones eléctricas en 1936, favoreciendo a las empresas en detrimento de los intereses de los usuarios y de los derechos de la Municipalidad ([Cafasse y Recchi, 1976](#); [Luna, 1986](#)). Las empresas concesionarias habían llegado a un acuerdo con el Ejecutivo Nacional y, de esa forma, con su "delegado", el ejecutivo municipal. Necesitaban la aprobación del Concejo Deliberante. Se pudo comprobar que para lograr esa aprobación⁸ algunos concejales habían sido comprados; que las empresas redactaron las presentaciones que se hicieron en las sesiones; y que el partido radical, para permitir que sus concejales votasen en favor de las empresas, recibió fondos para financiar la siguiente campaña presidencial ([Luna, 1986, p. 210-237](#)). Estos hechos marcaron a la municipalidad, y en particular al Concejo Deliberante, con un importante halo de corrupción.⁹

El hecho de que muchas de las empresas fueran de capital extranjero parece haber contribuido a una gestión más alejada de las necesidades locales. Las decisiones financieras, por ejemplo, se tomaban en relación a la posición internacional de las casas matrices. Ello significó que durante las guerras, por ejemplo, disminuyera la inversión.

Es importante tener en cuenta que esa subordinación a una lógica política de acumulación partidaria podía significar, más allá del corto plazo, el perjuicio de los usuarios, al dificultar la sustentabilidad del servicio, en la medida que no se tuvieran en cuenta las condiciones reales de operación y sus aspectos financieros.

Las empresas privadas tenían a su cargo la producción del servicio, mientras que los organismos estatales determinaban la política, los lineamientos de la planificación y realizaban el control. Sin embargo, esa distribución formal no logró garantizar el verdadero cumplimiento de los roles, en gran medida por la subordinación frente a la acumulación política y

por el peso (social, económico y político) de las empresas.[10](#)

Los organismos estatales en su conjunto parecen haber cumplido débilmente con su verdadero papel público. Ello se habría debido tanto a la falta de un control real como a la subordinación ("politización") de la gestión de los servicios.

En la década del cuarenta la coincidencia entre la crisis de los servicios (muy evidente en la energía eléctrica desde los escándalos de 1936) caracterizada por desinversión, ineficacia, mala calidad y corrupción y, por el otro lado, un cambio en la política económica y en el rol del estado (crecientemente interventor), llevaron a estatizar los servicios.

B. La gestión centralizada-estatal

En los años treinta se hablaba de nacionalizar las empresas concesionarias de los servicios públicos ([Luna, 1986, p. 235](#)). Luego de la segunda guerra mundial, el gobierno nacional presionó a las empresas eléctricas por medio de la fijación de tarifas, haciéndoles difícil la inversión. Esto contribuyó a su deterioro y a una baja en la calidad de los servicios ([Spinadel, 1992, p. 197](#)). En el país se inició una discusión que, de alguna manera, culminó con la incorporación en la reforma constitucional de 1949 del artículo 40, según el cual los servicios públicos solamente debían ser prestados por el estado, y las empresas privadas serían expropiadas según el valor histórico de las instalaciones.

En 1945 se creó Gas del Estado, nacionalizando a la compañía "La Primitiva"; en 1947 se estatizaron los ferrocarriles y se creó Agua y Energía de la Nación; en 1952 se formó la Empresa Nacional de Transporte. En 1957 se nacionalizó la empresa privada ANSEC que prestaba el servicio eléctrico en el interior del país, al año siguiente se formó Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA) como empresa mixta, y Agua y Energía se hizo cargo del servicio de electricidad en parte del área metropolitana de Buenos Aires. En 1961 se transfirió al sector público la Compañía Argentina de Electricidad y SEGBA se transformó en sociedad anónima de propiedad del Estado. El servicio eléctrico se terminó de estatizar recién en 1978. En 1960 se estableció "Subterráneos de Buenos Aires" como empresa pública ([Bastos y Abdala, 1993](#); [Cafasse y Recchi, 1976](#); [Spinadel, 1992](#); [García](#)

[Heras, 1994](#); [Rauch, 1989](#)).

Para entonces Buenos Aires era una ciudad metropolitana. En 1947, con cerca de cinco millones de habitantes, poco más de una tercera parte residía fuera de la CF ([Cuadro 1](#)). Los servicios habían seguido ese crecimiento y, para esos años, llegaban a casi toda la población.

Con la estatalización se habría reconocido esa nueva unidad urbano-metropolitana, al no disgregar a los servicios continuando con una sola unidad de gestión para toda el área metropolitana. Sin embargo, no se reconoció a los gobiernos locales en esa función. Al parecer, no se confiaba en los municipios para enfrentar los problemas metropolitanos ([Cafasse, J. y E. Recchi, 1976](#)).

Se configuró un modelo centralizado-público. Centralizado porque los servicios pasaron de la órbita municipal a la federal. Público porque se crearon empresas de propiedad estatal que se hicieron cargo de ellos.

Los servicios eran el resultado de relaciones entre dos tipos de actores. Los actores estatales integrantes del nivel central, esto es, del gobierno federal: el Congreso, que sancionaba las normas más generales, las instituciones político-administrativas del gobierno (alguna dirección, subsecretaría o secretaría en cada área sectorial) y las empresas públicas de servicios, y los usuarios. Sus relaciones se regularon por medio de leyes (como la ley 15.336 de 1960 para la energía eléctrica), decretos y resoluciones.

El gobierno federal era el garante de la prestación de los servicios, para ello desarrollaba un papel de regulación y control con base en las decisiones de política. Al mismo tiempo, era el propietario de las empresas productoras del servicio. El Estado había asumido roles diferentes y en cierta medida contrapuestos. Era responsable y garante de que los servicios fuesen prestados y que todos los habitantes accedieran a ellos. De allí, por ejemplo, que el agua fuese gestionada bajo el sistema de "canilla libre" ([Bodard, 1987](#)), de manera independiente de las particularidades socioeconómicas de cada usuario.

El lugar del usuario era doble: usuario-consumidor frente a las empresas de servicios y usuario-ciudadano frente al gobierno. Esta nueva relación, propia de un modelo de estado de bienestar, sustentaba a las otras relaciones

sociales de los servicios y se concretaba en su efectiva prestación, aun garantizándola por medio de subsidios explícitos o implícitos.

En la medida que el Estado no lograba garantizar el servicio a todos, permitía su consumo a través de otras formas: asociaciones con ciertos usuarios o permisividad frente a la clandestinidad (no siempre para pobres), como lo eran tomas de tierras, conexiones irregulares, pasajeros sin boletos, etc.

Los aparatos estatales de naturaleza político-representativa quedaron prácticamente excluidos de las relaciones sociales de los servicios. Se dio, en consecuencia, un claro predominio político-técnico. Salvo algunas decisiones fundamentales, como por ejemplo la ley de energía eléctrica, la regulación y el control estaban en manos de aparatos administrativos (técnicos) del gobierno federal. Los usuarios tenían, así, una presencia mediada por definiciones del servicio de base técnica.

El papel político de los usuarios, pese a su presencia como ciudadanos, se diluye. Las relaciones deben construirse sobre un tema local pero entre un ciudadano local y el nivel central del gobierno (que resulta de elecciones nacionales). En consecuencia, el usuario pierde peso como actor político, salvo por la importancia electoral que pueda tener la Capital Federal (tanto de manera simbólica como real) y por el peso que fuera adquiriendo el Gran Buenos Aires.

Paradójicamente, a medida que las empresas públicas de servicios crecieron en importancia, los aparatos estatales de control la perdieron. En consecuencia, las políticas no se elaboraron por las unidades centrales (el Ministerio de Obras Públicas, por ejemplo) ni se mantuvieron los aparatos de control. Ello quedó descentralizado sectorial, pero no territorialmente, empobreciendo técnicamente al aparato estatal central.

Esas relaciones permitieron una presencia clave de las organizaciones con capacidad de interlocución con los aparatos técnicos del estado y con las empresas públicas de servicios: los sindicatos de sus empleados y las empresas privadas vinculadas con la producción de los servicios. Estos actores habrían contribuido a redefinir el papel de las productoras de servicios. Las empresas privadas, en gran medida subcontratistas de las

públicas, introdujeron la lógica de la ganancia dentro de la gestión. Los sindicatos generaron un sistema de privilegios (frente a las demás expresiones de la necesidad) tanto en su carácter de empleados como de usuarios.

Los servicios fueron orientados de manera contradictoria. Por una parte, intentando su accesibilidad para todos aquellos que los necesitaban, en lo que tendía a definir una orientación pública. Pero, a la vez, fueron subordinados a necesidades e intereses que frustraban aquella orientación: gestión dependiente de las políticas económicas —con influencia, por ejemplo, en las tarifas— o subordinada a intereses parciales de tipo corporativo —sindicales o empresarios—.

Todo esto dentro de una compleja red institucional y de regulación con objetivos y políticas múltiples y a veces inconsistentes ([Rauch, 1993](#)).

Ese esquema, además, permitió que el funcionamiento de las empresas estatales de servicios quedara fuera del control político de los gobiernos municipales y de la orientación de políticas con base en estrategias locales. El modelo no logró garantizar la continuidad interna en la gestión de los servicios: desde la elaboración de políticas adecuadas, la producción eficiente y el control real. Las empresas se distanciaron de su verdadero objetivo —la satisfacción de las necesidades de los usuarios—. No lograron seguir el crecimiento urbano, dejando sin servicios a buena parte de la creciente población metropolitana y no pudieron mantener en condiciones adecuadas a las redes existentes y a los servicios que prestaban.¹¹

El modelo centralizado-público entró en crisis por la mala gestión a que fueron sometidas las empresas públicas (Ver [Schvarzer, J., 1987](#)) y por la consecuente incapacidad de atender los problemas cada vez más graves de la ciudad. Rauch lo dice en forma clara: intereses creados, políticos y sectoriales —sindicales y empresariales—, que derivaron en empleo redundante, pérdida de ingresos, falta de transparencia, subsidios cruzados y vinculaciones interagencias. Tarifas y estructuras de precios sometidas a políticas macroeconómicas sin adecuarse a los costos. Políticas financieras y de endeudamiento independientes de las operaciones e inversiones, incrementando la deuda sectorial y limitando el crecimiento de activos,

ventas y desempeño. Corrupción, fraude, "free riders", sistemas obsoletos de facturación. Control de medición y recaudación que afectaba la recaudación. Capital básico y capacidad tecnológica deteriorados seriamente. Provisión de bienes y servicios de baja calidad e insuficiente cobertura. ([Rauch, 1993, p. 6](#))

La ciudad fue colocada en una situación cercana al colapso: cortes y racionamiento de energía eléctrica y de agua, gran proporción de la población excluida de los servicios, inundaciones, etc. ([Pírez, 1994](#)).

A fines de los años ochenta la situación era sumamente comprometida. El modelo había llegado, al parecer, al límite de sus posibilidades. Era necesario un cambio importante.

C. La gestión centralizada-privada

Ese cambio se dio desde fines de 1989 con lo que se llamó reforma económica y del Estado. Esta, concretada en la Ley 23.696, estableció las reglas y procedimientos para la privatización, declarando la emergencia de los servicios públicos. Como consecuencia se privatizaron, de manera muy rápida, teléfonos (febrero 1991); energía eléctrica (agosto 1992); gas (diciembre 1992); agua y cloacas (mayo 1993); trenes subterráneos (enero 1994) y ferrocarriles metropolitanos (varias fechas).¹²

Esas privatizaciones ([Azpiazu, 1994](#); [Gerchunoff, 1992](#); [Pírez, 1996a](#); [Schvarzer, 1993](#)) generaron un modelo centralizado-privado de gestión.

Centralizado ya que los servicios son conservados o reasignados (el caso de los sub-terráneos) al nivel central. El gobierno federal es quien ejerce las funciones estatales. Privado pues se ejecuta por medio de empresas capitalistas.

El nuevo sistema social de los servicios muestra tres tipos de actores: el Estado, la empresa privada y el usuario.

El estado en su nivel federal, por medio de distintos aparatos. El Congreso, que sanciona la ley de privatización y su régimen fundamental;¹³ aparatos del Poder Ejecutivo encargados de la elaboración de políticas (secretarías de energía o de transporte); organismos a cargo de la regulación y el control (Ente Nacional Regulador de la Electricidad, Ente Tripartito de Obras Sanitarias y Saneamiento, Ente Nacional Regulador del Gas, etc.).¹⁴ Esta

participación global del gobierno federal actualiza, con marcado predominio técnico, la lógica del poder.¹⁵

La empresa se hace cargo del servicio por dos vías principales: por compra de los activos de la empresa pública privatizada (los casos de teléfonos, energía eléctrica y gas) o por concesión de la prestación del servicio y el uso de los activos que continúan siendo de propiedad estatal (agua y cloacas y trenes subterráneos). Por otra parte, el servicio puede ser encargado a una o a más de una empresa. Esta pluralidad puede ser sectorial (generadores, transportistas y distribuidores de electricidad) o territorial (dos distribuidoras de electricidad o de gas en la ciudad metropolitana). La empresa (o las empresas) claramente desarrolla la lógica de la ganancia.

El usuario canaliza su necesidad en un doble sentido: es cliente contractual (en sentido mercantil) frente a las empresas y es usuario-ciudadano frente a los aparatos estatales. La relación entre el usuario y el gobierno aparece sumamente mediada. En primer lugar, porque se trata de una cuestión local en relación con el gobierno nacional. Aquí, como en el modelo anterior, existe un contacto entre dos niveles diferentes de las relaciones políticas que tiende a perjudicar al nivel local. En segundo lugar, porque el sistema de gestión no incluye ningún actor político representativo, de allí que el usuario aparezca únicamente como titular de derechos frente a las normas reguladoras y no como agente de intereses o necesidades.

Ese sistema es regulado por un conjunto amplio de normas: leyes de privatización y de regulación de los servicios privatizados, decretos reglamentarios, pliegos licitatorios, los contratos que resultaron de las licitaciones y resoluciones de los organismos de regulación y control. A ello se agregan los contratos entre las empresas que integran un servicio y entre empresas y usuarios.

Este nuevo modelo, por sus características, por el contexto en el que se lleva a cabo y por los procesos que le dieron lugar, produce importantes cambios en diferentes ámbitos.

D. Los cambios en la ciudad

Con el cambio de modelo se revirtieron algunos de los problemas anteriores. Los servicios son producidos, en general, con mayor eficiencia y eficacia,

mejorando su calidad. Ello es notable en la energía eléctrica, los teléfonos y los trenes de superficie y subterráneos. Los usuarios reciben mejores servicios y, en algunos casos, como en los teléfonos, se ha producido una expansión de la red.¹⁶ La cobertura, por lo general, no se modificó substantivamente.

Pero esas privatizaciones han provocado otros efectos. Además de modificar el sistema social de los servicios, contribuyeron a cambiar la estructura social de la ciudad. Ello fue resultado de su confluencia con las tendencias de la economía argentina en los últimos veinte años (Ver [Aspiazú, D. y H. Nochteff, 1994](#)).

En un contexto de concentración económica y empobrecimiento, se configuraron actores privados altamente concentrados, con capacidad de control económico (sectorial y global) y de apropiación de recursos ([Aspiazú, D., 1994, p. 172](#)).

La regulación de las privatizaciones generó condiciones de obtención de ganancias extraordinarias (monopolios, oligopolios, garantías de tarifas, etc.). De allí que en 1995 (año en que el PBI descendió 4,5%), cuando las 200 empresas de mayores ventas lograron una rentabilidad del 6,19%, las vinculadas con las privatizaciones tuvieron rendimientos del 13,05%, las adjudicatarias de servicios del 12,52% y los grandes conglomerados que participan en su capital del 20,70% (Aspiazú, Daniel, 1997, p. 28). Las telefónicas, por ejemplo, en sus primeros tres ejercicios tuvieron una ganancia neta equivalente al 75.% del precio que pagaron por la empresa pública y con el cuarto ejercicio recuperaron esa inversión.

Los servicios fundamentales de la ciudad han quedado controlados por algunos pocos grupos económicos altamente concentrados a nivel nacional, asociados con capitales externos también concentrados, que tienen alta capacidad de decisión dentro de las empresas.

La importancia económica de los gestores privados de los servicios los coloca en una posición de fuerza frente a los organismos estatales. A ello se suma la capacidad de presión de los gobiernos extranjeros cuyas empresas —en algunas casos públicas— participan de las privatizaciones.¹⁷

Las empresas públicas de servicios incorporaban a gran cantidad de

empleados que, si bien podían no ser necesarios para su funcionamiento, y significar una disfuncionalidad, permitían cierta distribución de los ingresos. La privatización dejó sin trabajo a muchos. Por ejemplo, con la privatización de Obras Sanitarias de la Nación se eliminaron 3.500 de los 7.500 empleos que tenía ([Pírez, 1996b](#)). Se perdió, de esa manera, un papel de redistribución.

Paralelamente, la ciudad vio crecer los indicadores de pobreza y desempleo. La población metropolitana por debajo de la línea de pobreza llegaba en octubre de 1996 al 27.9% y en mayo de 1997 al 26,3%, mientras que el desempleo abierto ascendía al 18.8% en esa primera fecha ([Pírez, 1997](#)). De la misma forma, la concentración de los ingresos creció más en la ciudad metropolitana que en el país.¹⁸

La población con dificultades para sobrevivir ve más difícil aún su continuidad en los servicios. Información periodística indica que algunos usuarios abandonan servicios privatizados esenciales, como es el agua: se calcula que un 30% de la población incorporada con la reciente expansión de la red había dejado de pagar (*Ambito Financiero*, 23-02-1996).

Además de esos cambios, la privatización de los servicios ha significado una importante transferencia de poder. Por una parte poder económico, por el control de los principales servicios de infraestructura de la ciudad por parte de actores económicos privados concentrados. Los procedimientos de privatización generaron para el conjunto de actividades privatizadas, además, condiciones institucionales que permiten obtener ganancias extraordinarias ([Azpiazu, Daniel, 1997](#)). Por otra parte, poder institucional para la toma de decisiones en la gestión del servicio. Las privatizaciones ponen en "el mercado" a las decisiones de las que depende el papel de los servicios en el funcionamiento de la ciudad. Ponen esas decisiones en manos de actores privados a los que les transfiere un poder que, en los modelos públicos, no tenían ([Gitelman , N., J. Bonnafé y P. Pírez, 1998](#)).

III. SERVICIOS PUBLICOS Y CALIDAD URBANA

La rápida revisión de la historia en los modelos de gestión de los servicios urbanos en Buenos Aires permite mantener la hipótesis sobre su papel en el deterioro de las condiciones de funcionamiento y de calidad de la ciudad.

Puede aceptarse, como conclusión, que los modelos descentralizado-privado y centralizado-público fracasaron, y que sus resultados fueron, paradójicamente, análogos: deficiencias en la provisión (en cobertura y calidad), ineficiencia, discontinuidad en la inversión, falta de mantenimiento, corrupción, etc. De allí que puede afirmarse que al finalizar la década de los ochenta los servicios mostraron los efectos de esos modelos de gestión.

Esos fracasos se habrían debido a la falta de una orientación pública sustentable para el largo plazo de los servicios. Esto es, la falta de una gestión que, garantizando el papel social de los servicios en la satisfacción de necesidades y en su contribución a la productividad urbana y a la reproducción de la población, lo hicieran con base en una producción eficaz y eficiente del servicio y en el acompañamiento de la necesidad en cantidad (demográfica y territorial) y calidad. La falta de esa orientación puede entenderse que está asociada a la ausencia de un responsable público de la gestión de los servicios y de su articulación con la dinámica urbana.

Esa ausencia se reconoce en los dos primeros modelos, con base en condiciones particulares para cada uno de ellos. Desde el predominio de componentes particularistas (de acumulación política o económica), la subordinación a lógicas internacionales, la falta de vinculación con la gestión urbana y la inexistencia de un nivel metropolitano, por ejemplo.

En ambos casos, también, pero en particular dentro del modelo centralizado-público, se generó una situación de distanciamiento entre los usuarios y la gestión de los servicios y sus resultados. En la medida que la gestión perdió su naturaleza político-representativa y tendió a predominar un discurso técnico (o tecnocrático) la población fue percibiendo a los servicios como una realidad ajena, separada de su vida cotidiana frente a la cual existían pocos instrumentos para su modificación, pese a depender de ellos para realizar sus actividades.

Si lo anterior fuese cierto, frente a la falta de una conducción pública de la gestión de los servicios existiría un desligamiento social de la responsabilidad de cada actor urbano en el funcionamiento de la ciudad como condición de la vida en la aglomeración. Esto indicaría una pérdida de la capacidad social de decisión sobre los servicios. Una pérdida de poder

social sobre un componente fundamental de las condiciones de la vida en la ciudad: tanto para las familias como para las empresas. Poder que sería ejercido, en el modelo centralizado-público, por los aparatos estatales. Frente a esa realidad, ya histórica, de los servicios de la ciudad de Buenos Aires, se muestran las actuales privatizaciones que, siguiendo la línea anterior de pensamiento, significan también un debilitamiento de la función pública con un doble componente: la transferencia de poder desde los aparatos estatales (en alguna medida mediados por la representación) hacia las empresas y, una vez más, el peso de centros internacionales de decisión sobre los servicios, en un contexto de fuerte mercantilización que no se hace cargo de la población con dificultades para mantenerse dentro del mercado. Se presenta una incógnita sobre el futuro, en particular, porque el mencionado distanciamiento de los actores sociales respecto de los servicios y su gestión no parecen haber sido superados. Será necesario un ejercicio de los derechos de los usuarios y de las posibilidades reguladoras y de control existentes para que la sociedad local se responsabilice de los servicios de los que depende la calidad de vida de la ciudad y, con esa base, utilice los instrumentos existentes y proponga modificaciones en ellos.

Notas

¹ Con la reforma de la Constitución Nacional en 1994 la ciudad logra un régimen de gobierno autónomo que comienza a concretarse en 1996 con la elección del jefe de gobierno.

² Esos municipios, 19 hasta fines de 1996 y 24 desde entonces, son denominados el Gran Buenos Aires (GBA).

³ En un comienzo taxis colectivos con tarifas y recorridos fijos, que se consolidaron como pequeños autobuses característicos de Buenos Aires.

⁴ Entre esa fecha y 1993 decrecieron el producto per cápita, la tasa de inversión y los salarios (Azpiazu y Nochteff, 1994, p. 5-8).

⁵ No siempre funcionó el Concejo Deliberante de elección popular. En los 114 años que van desde el primer Concejo, luego de federalizada la ciudad, y hasta 1997, tuvo deliberante electivo sólo durante 61 años (1883-1901, 1908-15, 1919-41, 1958-66, 1973-76 y 1983-97). El resto fueron comisiones designadas o gobiernos militares.

⁶ Ver en García Heras (1994) el análisis de las relaciones entre la Anglo Argentina de Tranvías y la Municipalidad de Buenos Aires.

⁷ Sobre las relaciones de acumulación y representación puede verse Pírez, 1991 y 1995.

⁸ Que se concretó con la sanción de las ordenanzas 8028 y 8029 de diciembre de 1936.

⁹ Según Passalacqua: "Este 'affaire' llega a ser paradigmático, e inicia la sinonimia gobierno municipal=corrupción" (Passalacqua, E., 1988, p. 68). No es muy diferente lo que ocurrió a principios de los años noventa, al renovar el Concejo el contrato de una de las empresas de recolección de basura.

¹⁰ Luna menciona la influencia de las empresas eléctricas en la prensa, que les daba un peso muy grande sobre la opinión pública (Luna, 1986).

¹¹ En 1980 los 2,92 millones de habitantes de la Capital estaban conectados a las redes de agua y cloacas, mientras que solamente lo estaba, respectivamente, el 52% y el 30% de los 6,8 millones del resto del área metropolitana. Para 1991, los 2,96 millones de habitantes de la CF tenían agua de red y el 95% servicios cloacales. De los 7,9 millones que residían en otros municipios, el 47% y el 68% estaban, respectivamente, fuera de las redes de agua y cloacas (Brunstein, F., 1988, 1995; ETOSS, s.f.; y Pírez, 1994).

¹² A fines de los años setenta la Municipalidad de Buenos Aires había privatizado el más importante servicio urbano a su cargo: recolección y disposición de la basura.

¹³ La regulación de la gestión privada de agua y cloacas que fue sancionada por decreto del Ejecutivo.

¹⁴ Corresponden al nivel federal, salvo el Ente Tripartito de Obras Sanitarias y Saneamiento (ETOSS) que está integrado por el gobierno federal, el gobierno de la ciudad de Buenos Aires y el gobierno de la provincia de Buenos Aires.

¹⁵ Puede intervenir el Poder Judicial: por ejemplo, cuando las empresas de electricidad denuncian uso clandestino.

¹⁶ Particularmente la expansión de la red de teléfonos públicos ha beneficiado a la población de bajos recursos.

¹⁷ En octubre de 1994 los embajadores de Francia, Italia, España, Bélgica y Gran Bretaña iniciaron gestiones ante el gobierno argentino para quejarse por el trato de los entes reguladores a las empresas privadas de servicios (*Clarín*, 5 y 13 de noviembre de 1994).

¹⁸ En 1991 el 20% de la población metro-politana de mayores recursos concentraba el 51,7% de los ingresos y en 1998 captaba el 53%. El 20 más pobre en esos años recibía solamente el 5,6% y el 4,2% de los ingresos. Datos de la EPH del INDEC.

BIBLIOGRAFÍA

Azpiazu, Daniel, 1994, "La industria argentina ante la privatización, la desregulación y la apertura de la economía. La creciente polarización de poder económico", en Azpiazu, D. y Hugo Nochteff, *El desarrollo ausente*, Ed. Tesis-Norma, Buenos Aires.

Azpiazu, Daniel y Hugo Nochteff, 1994, "Subdesarrollo y hegemonía neoconservadora. Veinte años no es nada?" en Azpiazu, D. y Hugo Nochteff, *El desarrollo ausente*, Ed. Tesis-Norma, Buenos Aires.

Azpiazu, Daniel, 1997, "El nuevo perfil de la elite empresaria. Concentración del poder económico y beneficios extraordinarios", en *Realidad Económica*, N. 145, enero-febrero, Buenos Aires.

Bastos, Carlos M. y Manuel A. Abdala, 1993, *Transformación del sector eléctrico argentino*, Buenos Aires.

Bodard, Th., 1987, "Du Réseau au Bombeador. L'alternative critique pour l'eau potable" en Dupuy, G., *La crise de réseaux d'infrastructure: Le cas de Buenos Aires*, LATSS, París.

Brunstein, Fernando y otros, 1988, "Saneamiento hídrico en el Gran Buenos Aires. Límite de la precariedad" en Brunstein, Fernando *et al.*, *Crisis y servicios públicos*, CEUR, Buenos Aires.

Cafasse, José y Enrique Recchi, 1976, *Economía Energética Argentina*, Ed. Don Bosco, Buenos Aires.

ENRE, s.f., *Informe Anual 1993/1994*, Vol. I y II, Buenos Aires.

ETOSS, s.f., *Memoria y Balance*, 1993.

García Heras, Raúl, 1994, *Transportes, negocios y política. La Compañía Anglo Argentina de Tranvías. 1876-1981*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires.

Gerchunoff, Pablo (editor), 1992, *Las privatizaciones en la Argentina*, Editorial Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.

Gitelman, N., J. Bonnafé y P. Pérez, 1998, "Privatizaciones de los servicios urbanos y sus consecuencias políticas. Los casos de la electricidad y el del gas en Buenos Aires" en Seminario de Investigación Urbana "El nuevo milenio y lo urbano". Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, noviembre.

Luna, F., 1986, *Alvear*, Ed. Hyspamérica, Buenos Aires.

Miganne, Victor O., 1992, "El servicio público de gas en el Area Metropolitana de Buenos Aires", en *Proceedings of the Metropolitan Areas: Network Dynamics and Sustainable Development*, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Passalacqua, E., 1988, "Notas sobre participación política y partidos políticos en el municipio", en Herzer, H. y P. Pérez (Edit.), *Gobierno de la ciudad y crisis en la Argentina*, Ed. GEL, Buenos Aires.

Pérez, Pedro, 1991, *Municipio, necesidades sociales y política local*, Grupo Editor de América Latina, Buenos Aires.

Pérez, Pedro, 1994, *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*, Ed. Centro Editor de América Latina- CENTRO, Buenos Aires.

Pérez, Pedro, 1995, "Actores sociales y gestión de la ciudad" en *Ciudades*, Red Nacional de Investigación Urbana, Año 7, No. 28, octubre-diciembre, México.

Pérez, Pedro, 1996a, "Privatización de servicios y gestión de la ciudad. Reflexiones a partir del caso de Buenos Aires" en Programa de Gestión Urbana, Servicios públicos urbanos. Privatización y responsabilidad social, Ed. PGU-UNCHS-ILDIS-PNUD-Banco Mundial-Distrito Metropolitano de Quito-GTZ, Quito.

Pérez, Pedro, 1996b, "Privatización del servicio de agua en la ciudad de Buenos Aires" en International Conference on Urban Water Resources. Comisión de Naciones Unidas para los Asentamiento Humanos (UNCHS-HABITAT) y Programa de Naciones Unidas para

el Medio Ambiente (UNEP), Beijing, marzo de 1996.

Pírez, Pedro, 1997, "La situación social de la ciudad metropolitana de Buenos Aires en el contexto nacional", en *Realidad Económica*, N° 150, agosto-setiembre, Buenos Aires.

Rauch, Alejandro, 1989, "Public Enterprises in Argentina. Historical and Political Background", Confidential Report, Banco Mundial July 1989, Mimeo.

Rauch, Alejandro, 1993, "Monitoring and Regulatory Aspects of Privatisation in Argentina and Latin America", en Interregional Task Force Meeting on Monitoring and Regulatory Aspects of Privatisation. Oxford, july. Mimeo.

Schvarzer, Jorge, 1987, *La política económica de Martínez de Hoz*, Ed. Hyspamérica, Buenos Aires.

Schvarzer, Jorge, 1993, "El proceso de privatizaciones en Argentina. Implicaciones preliminares sobre sus efectos en la gobernabilidad del sistema", en *Realidad Económica*, N. 120, noviembre-diciembre, Buenos Aires.

Spinadel, E., 1992, "Generación y distribución de la energía eléctrica en el Area Metropolitana de Buenos Aires" en Proceedings of the Metropolitan Areas: Network Dynamics and Sustainable Development, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
