

CONFLICTOS Y TERRITORIOS HIDRO-SOCIALES EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

Conflicts and Hydrosocial Territories in the Metropolitan Area of Buenos Aires

Melina Ayelen Tobias

Universidad de Buenos Aires, Argentina

ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7929-5395>

E-mail: melina.tobias@gmail.com

Recepción: 20 de diciembre de 2018

Aprobación: 30 de mayo de 2019



Resumen: El presente trabajo, posicionado en el enfoque de la ecología política, parte de la premisa de que la accesibilidad al agua no depende meramente de causas técnicas o naturales, sino más bien de cuestiones políticas asociadas a su producción y distribución en la ciudad. En este sentido, el objetivo del presente artículo es doble. Por un lado, se propone, desde una escala macro y metropolitana, analizar la modalidad que asumió en las últimas décadas la distribución del agua potable y las cloacas en el AMBA, dando cuenta de un territorio hidro-social desigual, con áreas cubiertas y otras marginadas de la red de servicio. Por otro lado, y desde una escala micro centrada en un municipio de la zona sur del AMBA, interesa analizar la emergencia de conflictos territoriales que reclaman por el acceso a dichos servicios, y el modo en que su accionar permite la visibilización de controversias socio-técnicas en relación a la prestación del servicio. Para ello el texto se propone trabajar con una diversidad de fuentes primarias (entrevistas en profundidad a miembros de organizaciones sociales) y secundarias (datos estadísticos de cobertura) que, en su complementariedad, permitan reconstruir los objetivos propuestos.

Palabras clave: Área Metropolitana de Buenos Aires, agua potable y saneamiento, conflictos por el agua, territorios hidro-sociales, controversias socio-técnicas.

Abstract: The present article, based on a political ecology approach, starts from the premise that accessibility to water does not depend merely on technical or natural causes, but rather on political issues associated with its production and distribution in the city. In this sense, the aims of this research are twofold. On the one hand, it is proposed, from a macro and regional scale, to analyze the modality that assumed in the last decades the distribution of drinking water and sewers in the

metropolitan area of Buenos Aires (Argentina). This essay will show the way in which an unequal hydro-social territory was developed, with covered and marginalized areas from the service network. On the other hand, and from a micro scale focused on a municipality in the south of the metropolitan area, it is interesting to analyze the emergence of territorial conflicts that demand access to water and sanitation, and the way in which their actions allow the visibility of socio-technical controversies in relation to the provision of the service. To this end, the text proposes working with a variety of primary sources (in-depth interviews with members of social organizations) and secondary sources (statistical coverage data) that, in their complementarity, allow reconstructing the proposed aims.

Keywords: Metropolitan Area of Buenos Aires, drinking water and sanitation, water conflicts, hydrosocial territories, socio-technical controversies.

INTRODUCCIÓN

El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) comprende la Ciudad Capital y 24 partidos del conurbano bonaerense que la rodean. Si bien se encuentra emplazada en un territorio con abundantes cursos de agua, la accesibilidad al agua potable y cloacas no se encuentra garantizada para el total de los habitantes que residen en la región: sólo el 73% de la población del AMBA posee acceso a agua potable y tan sólo el 56% tiene cobertura de cloacas por red pública (INDEC, 2010). Estos datos permiten deducir que el acceso al agua, más que un problema de causas naturales o técnicas, responde más bien a cuestiones políticas asociadas a su producción y distribución (Swyngedouw, 2006).

Esta afirmación representa el punto de partida del presente trabajo, que se propone abordar la forma que asumió en las últimas décadas la distribución de un servicio básico y elemental como es el agua potable y las cloacas en el área más densamente poblada de la Argentina -más de 12 millones de habitantes-, para luego centrarse en la escala local y estudiar allí la emergencia de conflictos territoriales que reclaman por el acceso a dichos servicios.

Para ello el texto se propone trabajar de manera complementaria con una diversidad de fuentes primarias y secundarias. Para la primera parte centrada en analizar la evolución en la expansión del servicio en el AMBA, optamos por trabajar con datos estadísticos de cobertura provistos por el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (2001 y 2010), pudiendo así detectar las áreas más favorecidas y más retrasadas en el acceso al servicio. Para la segunda parte, que apunta a estudiar el modo en que los actores sociales locales se articulan y organizan frente al déficit del servicio de agua y cloacas dando lugar a la emergencia de conflictos por el acceso al agua, optamos por trabajar con un estudio de caso centrado en la actuación de una organización territorial de la zona sur del AMBA denominada el Foro Hídrico de Lomas de Zamora. Particular-

mente estudiaremos, a partir de entrevistas en profundidad a miembros de la organización y del análisis de fuentes periodísticas locales, los mecanismos con los que la organización cuestiona la gestión vigente del servicio a partir de la formulación de contra-argumentos que permiten ampliar el espacio de debate sobre las opciones posibles para resolver el problema.

El enfoque adoptado para la presente investigación es la ecología política, ya que esta corriente de pensamiento permite resaltar las relaciones de poder que subyacen en el manejo y la distribución de los recursos naturales y el modo en que a partir de dichas relaciones se producen saberes y discursos (Benjaminson, Svarstad, 2009). Particularmente nos interesa recuperar los aportes de la ecología política para pensar la articulación entre las relaciones humanas y el entorno biofísico en contextos metropolitanos. En este sentido, Heynnes, Kaika y Swyngedouw (2005) caracterizan algunos elementos centrales de lo que definen como la ecología política urbana. Entre ellos, el hecho de reconocer que no existen las relaciones sociales por un lado, y la naturaleza por el otro, sino que ambos se co-determinan en una relación híbrida (Latour, 2007), conformando así lo que Lefebvre (2013 [1974]: 54) define como una segunda naturaleza. Dicho término refiere al carácter relacional del espacio social, y a la necesidad de concebirlo en tanto producto (social) creado a través de la interacción de la sociedad con la naturaleza primigenia.

A su vez, Heynnes (*et al.*, 2005) advierten que la forma que asume esta segunda naturaleza y las condiciones ambientales producto del propio proceso de urbanización se ven influenciadas por el contexto socio-histórico, cultural, político y económico, así como por las instituciones que las encarnan. Por último, resaltan que los riesgos generados por dichas condiciones no se distribuyen de manera equitativa dentro de la ciudad, dando lugar a la existencia de ganadores y perdedores definidos en función de las geometrías de poder asociadas a las formas que asuman las relaciones de fuerza (Harvey, 1996). De esta manera, se entiende que los cambios socio-ambientales suscitados a partir del proceso de transformación que supone la urbanización en el territorio nunca son social o ambientalmente neutrales, sino que producen costos y beneficios en distintos grupos sociales, permitiendo visibilizar así la dimensión política que subyace a estos procesos.

En el último tiempo se han desarrollado dentro del enfoque de la ecología política urbana diversas investigaciones centradas en el abastecimiento, la circulación y la evacuación del agua urbana que nos servirán de referencia para estudiar el caso de Buenos Aires (Bakker, 2003; Boelens, Hoogesteger, Swyn-

gedouw, Vos y Wester, 2016; Budds, 2004; Gandy, 2004; Swyngedouw, 2004, 2006). A grandes rasgos, estos trabajos se centran en explorar el modo en que el agua -en tanto elemento central para la sustentabilidad urbana- es representada por los distintos actores, transformada a partir de las actividades humanas y luego distribuida de manera heterogénea en el territorio, generando procesos de desigualdad en torno a su acceso. Boelens (*et al.*, 2016: 10) afirman que dicha perspectiva permite mostrar el componente político que se encuentra presente en los mecanismos de circulación y acceso al agua, así como en las normas, reglas y discursos sobre las decisiones hidráulicas (2016:10).

La noción de territorios hidrosociales (Boelens, *et al.*, 2016; Linton, 2010; Molle, 2012; Swyngedouw, 2004) hace hincapié en la dimensión territorial de las interacciones entre las actividades humanas y los procesos biofísicos. Los territorios hidrosociales representan espacios híbridos social, natural y políticamente construidos en donde los flujos del agua junto a la infraestructura hidráulica y el propio ambiente biofísico interaccionan con actores sociales e instituciones, que a su vez tienen distintas visiones e intereses (Boelens, *et al.*, 2016: 1). De este modo, la noción permite concebir estos espacios como escenarios de lucha en donde se dirimen conflictos en torno al uso y distribución del agua, pero también en torno a sus valoraciones, significados y derechos. Así, los conflictos suscitados en dichos escenarios terminan produciendo una reorganización y resignificación del propio territorio, así como de sus configuraciones y escalas.

Para profundizar en los efectos territoriales de la implementación de la política del agua y en las formas de exclusión que produce la distribución del servicio de agua y cloacas a lo largo del AMBA, apelamos también a la literatura de controversias y conflictos, especialmente de conflictos ambientales. Esta literatura nos permite analizar la emergencia de disputas en torno al acceso a agua potable y saneamiento y -en términos más amplios- en torno a la gestión de los recursos hídricos en la región.

Nos interesa resaltar los efectos positivos de los conflictos en términos de los márgenes de sociabilidad y orden social que pueden traer aparejados (Simmel, 1999). Dentro de los conflictos nos centramos particularmente en los conflictos ambientales, entendiendo que éstos se definen como tales cuando los actores involucrados en una disputa movilizan argumentos vinculados al ambiente, aún si estos no son centrales o determinantes en el motivo que produce el conflicto (Merlinsky, 2013a). Esta definición nos permite comprender los conflictos que emergen por la falta de acceso al agua, la contaminación de las aguas o las inundaciones como conflictos ambientales, siempre que en las voces de los

actores se haga alusión al componente ambiental que subyace en esos reclamos. Asimismo, compartimos con Azuela y Musseta (2009) que en los conflictos definidos como ambientales, no sólo se disputa la dimensión ambiental -tenga esta mucha o escasa presencia en los argumentos de los actores-, sino que también entran en juego las relaciones de poder que existen en el uso, producción, apropiación y distribución de los recursos naturales, trascendiendo la dimensión ambiental hacia elementos de índole económica, social y cultural.

De este modo, la entrada en el análisis de los conflictos ambientales permite estudiar el modo en que distintos actores con posiciones que se presentan como contrapuestas e incompatibles van construyendo sus propias visiones y sistemas de acción frente a una situación definida como problemática (Melé, 2003). El enfrentamiento de estas distintas visiones permite poner en discusión qué tipos de saberes son considerados como válidos o legítimos en un determinado momento y espacio, dando lugar a lo que autores como Callon, Lascoumes y Barthe (2001) denominan como controversias socio-técnicas.

A diferencia de los momentos de conflicto que suponen situaciones de manifestación o de oposición explícita y que pueden asumir diversas formas, desde denuncias públicas, movilizaciones, hasta la apelación a estrategias legales y jurídicas (Melé, 2003: 17), el término de dichas controversias supone un proceso complejo más amplio cuya propia dinámica va redefiniendo el sentido y el contenido de lo que originó la disputa. Como advierte Limoges (1993), el objetivo de estas controversias no es encontrar la verdad sobre un problema, sino más bien visibilizar el modo en que las distintas posturas y decisiones sobre su definición y resolución suponen discutir los niveles y tipos de incertidumbre que se pretenden aceptar.

Precisamente, la noción de controversias socio-técnicas permite ahondar en el modo en que las distintas visiones enfrentadas en un conflicto o controversia se conforman articulando distintos saberes que buscan legitimidad y que exceden el campo científico. Dichas visiones se contraponen al discurso hegemónico, permitiendo dar cuenta de la dimensión política y social que se encuentra presente en las decisiones que se presentan como meramente técnicas. Los actores no científicos conforman así un conocimiento propio sobre el tema en cuestión, fruto de un proceso continuo de aprendizaje y de la articulación con otros actores provenientes de diversos espacios, tales como organizaciones sociales, ámbito científico, universidades, etc., que permite poner en discusión el estatus y los límites del conocimiento experto (Limoges, 1993).

Esta batería de conceptos nos permitirá reflexionar sobre los conflictos y controversias que emergen en la escala local por la falta de acceso al agua y el modo en que en ellos se dirimen distintas visiones sobre la prestación del servicio y sobre la gestión de los recursos hídricos. A su vez, los conceptos vistos permiten adentrarnos en el modo en que dichas visiones fueron construidas a partir de un aprendizaje colectivo entre distintos actores, permitiendo discutir los términos en los que se lleva adelante la política del agua en el territorio.

La entrada de análisis a través de los conflictos ambientales permite no sólo estudiar el modo en que se conforman y se dirimen los planteos y posicionamientos de los actores, sino también analizar lo que dejan los conflictos. Esto es, lo que en términos de Melé (2003) sería estudiar su productividad social y territorial. Dicha noción se refiere a los efectos que puedan tener los conflictos al revalorizar las representaciones, en tanto formas de apropiación simbólica, de los distintos actores sobre el territorio, renovando así la relación entre ambos (Merlinsky, 2013). En estos casos los conflictos suponen procesos de territorialización donde los actores ponen en juego la definición de su pertenencia territorial, así como sus vínculos y valoraciones sobre el espacio (Melé, 2003: 24). Así, la dimensión espacial y territorial no sólo supone el cimiento sobre el cual se produce el conflicto, sino que forma parte de los propios elementos de la discusión.

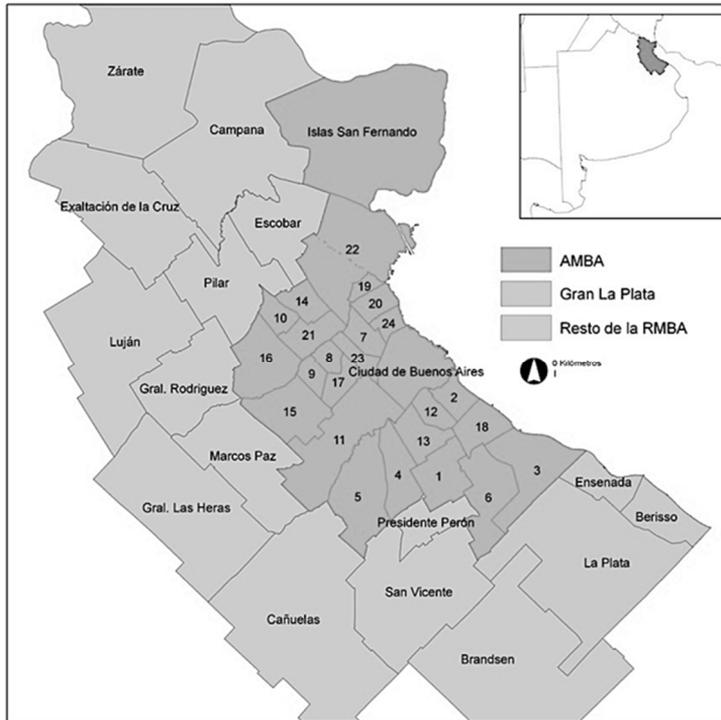
En los siguientes apartados veremos cómo se encarnan estos conceptos teóricos y abstractos en la realidad concreta del AMBA y de nuestro caso de estudio. De este modo, el trabajo se organiza en dos apartados además de esta introducción. En el primero de ellos nos proponemos, primero, recrear la situación del servicio en el AMBA en los últimos años y el modo en que la expansión del servicio conformó lo que llamaremos un territorio hidro-social desigual, en donde la ausencia del servicio coincide con otras inequidades económicas, ambientales y sociales. Luego, en segundo lugar, nos interesa alejarnos de la escala metropolitana para enfocarnos en un municipio concreto y analizar allí, a través de las acciones emprendidas por el Foro Hídrico de Lomas, los conflictos que emergen ante la falta de agua potable y cloacas. El último apartado presenta las reflexiones finales del trabajo, tratando de rescatar las principales enseñanzas del caso para reflexionar sobre la problemática hídrica en la región.

MATERIALES Y MÉTODOS

Para poder analizar la situación del servicio de agua potable y cloacas en el AMBA, creemos necesario antes hacer una breve mención al modo en que funciona el ciclo del agua metropolitano en la región, con el fin de poder entender

el proceso de transformación -de recurso a servicio- y de circulación del agua urbana, ingreso y distribución del agua potable en los hogares y retiro de efluentes cloacales de los hogares hacia las fuentes de agua receptoras.

MAPA N°1. EL TERRITORIO DEL AMBA



Nota: Código de los partidos: 1: Almirante Brown, 2: Avellaneda, 3: Berazategui, 4: Esteban Echeverría, 5: Ezeiza, 6: Florencio Varela, 7: General San Martín, 8: Hurlingham, 9: Ituzaingó, 10: José C. Paz, 11: La Matanza, 12: Lanús, 13: Lomas de Zamora, 14: Malvinas Argentinas, 15: Merlo, 16: Moreno, 17: Morón, 18: Quilmas, 19: San Fernando, 20: San Isidro, 21: San Miguel, 22: Tigre, 23: Tres de Febrero, 24: Vicente López.

Fuente: Fernández (2012).

El ciclo del agua urbana en el AMBA

De manera resumida podemos advertir que la principal proveedora del servicio de agua y cloacas en el AMBA es la empresa re-estatizada Agua y Saneamientos Argentinos S.A., a partir de ahora AySA¹, quien se encarga de trans-

¹ AySA es una empresa cuyo capital accionario pertenece mayoritariamente al Estado Nacional (90%) y el capital restante corresponde a los trabajadores. Fue creada en el año 2006, en reemplazo de la empresa privatizada Aguas Argentinas que estuvo a cargo del servicio durante toda la década de los noventa.

formar y metabolizar el agua de río en agua potable, convirtiéndola así en lo que dimos llamar una segunda naturaleza (Lefebvre, 2013 [1974]). El agua potable se produce a partir de la extracción de agua superficial proveniente principalmente del Río de la Plata, y, en menor medida, mediante la explotación de agua subterránea del acuífero Puelche. En lo que refiere a los desagües cloacales la empresa cuenta con un sistema de cuencas metropolitanas que funciona a través de grandes colectores que atraviesan la región recogiendo los efluentes de los hogares conectados. Luego, estos se vuelcan a los distintos ríos de la ciudad: Matanza Riachuelo, Reconquista y, principalmente, al Río de la Plata. En esta descripción del sistema puede advertirse ya una de sus principales paradojas: el Río de la Plata, principal fuente de agua para potabilizar, actúa a su vez como principal receptora de las aguas residuales de la ciudad, ya sea a través del vertido directo o bien a través de sus tributarios como el río Matanza Riachuelo o el Reconquista, encontrando los límites -o al menos los desafíos- de la sustentabilidad ecológica.

Es posible concebir este proceso de circulación del agua como lo que la ecología política define como ciclo hidro-social, donde elementos naturales y humanos se articulan para asegurar la reproducción de esta naturaleza transformada -el agua- que fluye y circula hacia dentro y hacia afuera de la región (Linton, 2010; Swyngedouw, 2004). Pero dicho ciclo hidro-social no se reduce a la política sectorial -o incluso ambiental-, sino que también se encuentra permeado por un proceso mucho más amplio, contradictorio, atravesado por las históricas tensiones del proceso de urbanización mismo del área metropolitana que, como veremos más adelante, se expresan en un centro consolidado y una periferia desarticulada, caracterizada por la falta de acceso al suelo urbano, la degradación ambiental y elevados índices de pobreza (Pérez, 2009).

Estas características del territorio del AMBA se remiten al crecimiento demográfico y a los patrones de urbanización que primaron a partir de la segunda mitad del siglo XX, caracterizados por el crecimiento poblacional de los partidos más alejados de la ciudad, y que, combinados con una creciente falta de inversión financiera en el sector de agua y cloacas, llevaron a incrementar cada vez más el desequilibrio entre la demanda y la oferta de accesibilidad a las redes de distribución y saneamiento (Catenazzi, 2006). Este proceso se vio agravado en los años 90, durante el período de privatización del servicio, producto de los incumplimientos en materia de expansión y en el incremento de la tarifa, lo que provocó el aumento de la desigualdad social existente en la accesibilidad al servicio (Azpiazu, 2007).

Actualmente, en el AMBA el déficit de cobertura alcanza a más de tres millones y medio de personas que carecen de provisión de la red de agua potable, y más de seis millones sin red de saneamiento, que se ven obligados a resolver su necesidad a través de captaciones de agua y descargas autónomas de diversa índole, o bien a través de la compra de agua embotellada (Tobías, 2015).

No obstante, la distribución de la cobertura no se da de manera homogénea en el interior del AMBA. La tabla N°1 permite observar la desigualdad socioespacial que subyace en la expansión de la cobertura: mientras la región de mayores ingresos per cápita y mayor consolidación urbana presenta una cobertura prácticamente plena del servicio, un 97% en suministro y un 98% en saneamiento, los partidos del Gran Buenos Aires presentan niveles muy inferiores al de la Ciudad Capital, próximos al 76% en el caso del agua y 57% en cloacas.

TABLA N° 1. HOGARES CON COBERTURA DE AGUA POTABLE Y CLOACAS EN EL AMBA (2010)

Jurisdicción	Total Hogares	Agua de red				Desagües cloacales			
		Hogares servidos		Hogares no servidos		Hogares servidos		Hogares no servidos	
		Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
CABA	1.150.134	1.120.818	97%	29.316	3%	1.128.920	98%	21.214	2%
24 partidos GBA	2.934.373	1.967.212	67%	967.161	33%	1.211.000	41%	1.723.373	59%
Total AMBA	4.084.507	3.088.030	76%	996.477	24%	2.339.920	57%	1.744.587	43%

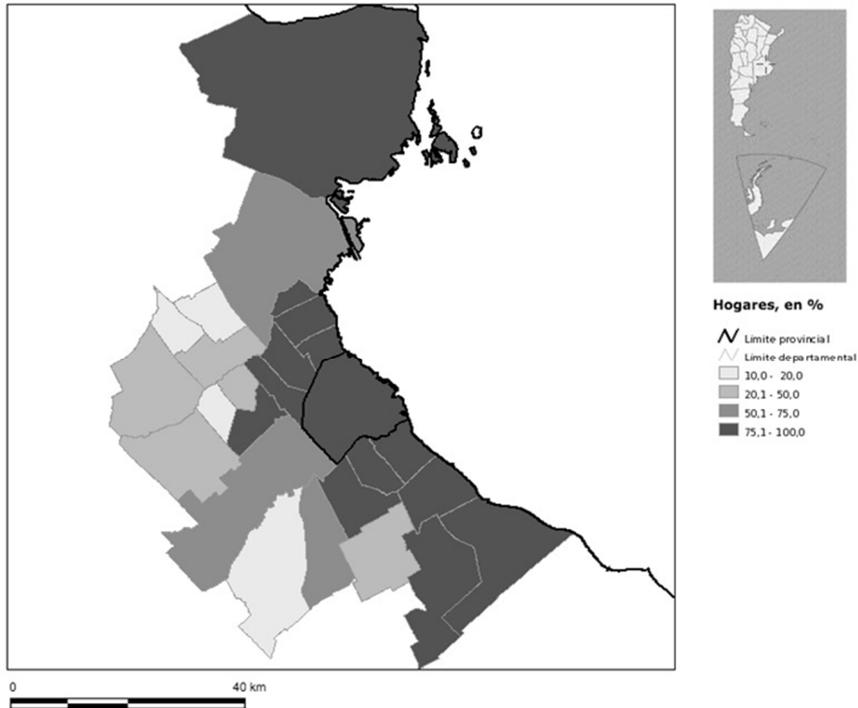
Fuente: INDEC (2012) en base a los resultados del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

A su vez, la tabla expresa también una diferencia significativa en el nivel de cobertura de cada uno de los servicios (agua potable y desagües cloacales) vinculada, principalmente, a los costos en la expansión de la red. Esta situación no sólo agrava la desigualdad social en relación al acceso a la red de cloacas, sino que también incrementa la vulnerabilidad y el riesgo de los sectores de escasos recursos. Especialmente de aquellos que habitan en zonas degradadas, proclives a inundarse, próximas a arroyos y/o cuencas contaminadas. Esto es así porque el ingreso de agua en el territorio sin adecuados servicios de evacuación lleva a incrementar el volumen de agua en los acuíferos subterráneos, produciendo una elevación en el nivel de la napa freática² y originando inundaciones

² La napa freática representa la porción de agua subterránea del acuífero que se encuentra más cerca al nivel del suelo.

con agua contaminada al interior de las viviendas. En otras palabras, la elevación de las napas aumenta el riesgo sanitario de la población sin servicios cloacales, ya que ésta debe afrontar fallas frecuentes en la utilización de pozos ciegos que desbordan y contaminan las napas subterráneas de las que se extrae agua para consumo doméstico (Merlinsky, Bouzo, Montera y Tobías, 2012).

MAPA N° 2. HOGARES CON SERVICIO DE RED PÚBLICA AMBA. PORCENTAJES. AÑO 2010



Fuente: INDEC (2010).

Al desagregar los datos de cobertura a nivel municipal, es posible observar que en el caso del agua potable, los partidos más cubiertos son los más próximos a la Ciudad Capital, lo que manifiesta la expansión del modelo de centralizado de redes que caracterizó al servicio desde inicios del siglo XX (Tobías, 2017). A su vez, en el mapa N° 2 se observa que por fuera del primer anillo de partidos que rodea la CABA -Avellaneda, Lomas de Zamora, Lanús, Gral. San Martín, Tres de Febrero y Vicente López-, el servicio de agua potable se expandió mayoritariamente en la zona este y norte, y no así en Ezeiza ni en la zona oeste como Ituzaingó, Hurlingham, Merlo y Moreno, históricamente la más legada en el acceso a este tipo de servicios.

MAPA N° 3. HOGARES CON SERVICIO DE DESAGÜE CLOACAL. AMBA. PORCENTAJES. AÑO 2010



Fuente: INDEC (2010).

En cuanto al servicio de la red cloacal, es posible observar que la cobertura es generalmente más baja, excepto en algunos municipios de la zona norte como Vicente López, Tres de Febrero, San Isidro, que representa la región más rica del AMBA, y en el municipio de Berazategui, hacia el sur, que posee una gestión municipal del servicio por fuera de la empresa AySA. No obstante, a pesar de este caso aislado, la zona sur sigue siendo una de las más deficitarias en materia de red cloacal.

Al analizar los dos servicios en conjunto es posible apreciar que aún hoy perduran municipios con situaciones críticas de cobertura -inferiores a 30% en agua y cloacas- como es el caso de Ituzaingó, Ezeiza, Almirante Brown, José C. Paz y Malvinas Argentinas. Todos ellos corresponden al segundo y tercer cordón del conurbano bonaerense; es decir, a áreas alejadas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Situación que se explica por las dificultades intrínsecas a la red, a las que se suman decisiones políticas de a dónde priorizar el servicio, para expandirse hacia esos territorios.

Hasta aquí hemos presentado a grandes rasgos las principales características del área metropolitana, entendida en tanto territorio hidro-social, con zonas cubiertas por los servicios e integradas a la ciudad y zonas marginadas y excluidas del servicio conformadas a lo largo del tiempo a partir de procesos históricos y políticos. A continuación nos interesa pasar de la escala regional a la local para ver allí cómo se expresa en el propio territorio la ausencia de servicios básicos como el agua y el saneamiento, y los conflictos que a raíz de esa situación emergen.

La escala local y la emergencia de conflictos por el agua

El municipio de Lomas de Zamora es uno de los 24 partidos que integran el AMBA. Se encuentra ubicado en el primer cordón del conurbano bonaerense, limitando hacia el norte con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, hacia el oeste con los partidos de La Matanza y Esteban Echeverría, hacia el sur con el partido Almirante Brown, y hacia el este con los partidos de Quilmes y Lanús. Hacia el norte el municipio tiene como límite natural el cauce del Río Matanza Riachuelo, que a su vez es receptor de los arroyos Del Rey, Unamuno y Santa Catalina que atraviesan el partido de sudeste a noroeste, junto con los arroyos Las Perdices y Galíndez que corresponden a la cuenca del Río de la Plata. En el interior del partido es posible identificar dos áreas geográficas diferenciadas: mientras las localidades ubicadas hacia el sudeste se encuentran en zonas altas, las localidades cercanas a la cuenca Matanza Riachuelo se emplazan en terrenos bajos e inundables (Grassi, s.a.).

En lo que se refiere al servicio de agua potable y saneamiento, el municipio cuenta con un promedio de cobertura de agua por red pública que alcanza al 97,5%³ de los hogares, mientras que la red de desagües cloacales sólo cubre al 30,9% de los hogares (INDEC, 2010). Si bien los valores de agua potable se acercan a los más altos del Gran Buenos Aires, los de cloaca expresan el déficit histórico que tiene la zona sur del conurbano respecto a este tipo de servicios.

En el caso de Lomas de Zamora, el déficit histórico de cloacas se ha conjugado con la elevación de la napa freática, producto tanto de causas naturales como antrópicas. Entre las primeras podemos señalar la propia topografía del territorio que posee poca velocidad de escurrimiento de las aguas hacia el Río de la Plata. Mientras que, las causas antrópicas son varias: i) el entubamiento

³ Este porcentaje incluye tres tipos distintos de acceso: Red pública dentro de la vivienda (87%), Fuera de la vivienda, pero dentro del terreno (10%) y fuera del terreno (1%).

de arroyos que termina impermeabilizando las zonas de descarga natural de los acuíferos; ii) la falta de planificación urbana que permitió la edificación y el asentamiento de población en zonas bajas e inundables; iii) el cese de bombeo durante la década de los 90 producto tanto del cierre de industrias; y iv) la decisión en ese mismo período de la empresa privatizada Aguas Argentinas de cerrar los pozos de extracción de agua subterránea para abastecimiento y reemplazarlos por la importación de agua proveniente del Río de la Plata. La llegada de agua superficial, sin un correcto sistema de escurrimiento y desagüe, terminó agravando la elevación de la napa freática, incrementando así los riesgos de inundación en el municipio.

En el partido de Lomas de Zamora, la organización social con mayor reconocimiento y peso en temas relacionados al agua es el Foro Hídrico. Esta organización se conformó en el año 2000 a partir de una gran inundación que afectó al municipio, aunque su trayectoria puede remontarse a un período más largo que comienza en el año 1985, con los reclamos de la que fue su antecesora, la organización Interbarrial, que luchaba por el problema de las inundaciones producto del desborde de uno de los tributarios más importantes de la cuenca Matanza-Riachuelo, el Arroyo del Rey, y por la falta de provisión de agua potable (Merlinsky 2007).

La visibilización de la crisis hídrica en Lomas de Zamora

Las medidas que lleva adelante el Foro desde su creación se han centrado en otorgar visibilidad a la crisis hídrica de Lomas de Zamora e identificar las zonas más vulnerables dentro del partido que requieren una respuesta inmediata por parte de las autoridades locales, sectoriales y nacionales. En ese sentido, una de las principales acciones que emprendió la organización para, precisamente, conocer cuáles eran los distintos niveles de vulnerabilidad que existía en el municipio, fue iniciar la campaña *Paremos con el genocidio silencioso de nuestro Pueblo*, que consistía en el diseño y la implementación a partir del año 2011 de estudios epidemiológicos en el Barrio Lamadrid -una de las zonas más afectadas por la contaminación, las inundaciones, y la precariedad sanitaria⁴, con el objetivo de demostrar la relación que existe entre la degradación ambiental y el impacto en la salud.

⁴ El Barrio Lamadrid se encuentra ubicado en una zona altamente inundable próxima al Arroyo del Rey, unos de los tributarios más contaminados de la Cuenca Matanza Riachuelo.

La realización del estudio fue posible gracias a la articulación que logró el Foro con vecinos y docentes de la zona y con otra organización reconocida en el campo de la salud como Médicos del Mundo, que los asesoró y ayudó en el armado y el procesamiento de los datos de la encuesta. Los principales datos que arrojó la encuesta evidencian que:

[...] el 62% sufre inundaciones en su casa o terreno, el 100% no cuenta con servicio de cloacas, el 34% consume agua envasada. Por otro lado, el barrio no cuenta con servicio de recolección de residuos, el 75% de la población no cuenta con cobertura médica, y se detectaron frecuentes casos de enfermedades respiratorias, parasitosis, gastroenteritis y dermatitis (El plomo para los caños, 2014).

Luego de la experiencia en Villa Lamadrid -y en el marco de la misma campaña- se replicó la encuesta en 100 familias del barrio 17 de noviembre en la zona de Campo Tongui donde, además del Foro y los Médicos del Mundo, participaron también otras organizaciones, agrupaciones políticas, movimientos sociales, y grupos universitarios, como la Cátedra Libre de Ingeniería Comunitaria y la Cátedra Libre de Estudios Americanistas, ambos de la Universidad de Buenos Aires -o UBA, por sus siglas-. Aquí es posible advertir una característica importante del comportamiento del Foro: su interés y capacidad por articular con otros actores de diferentes espacios -algunos con mayor llegada social, otros con mayor conocimiento técnico-, para poder problematizar y demostrar el modo en que la combinación de amenazas y condiciones de vulnerabilidad existentes a nivel territorial predispone a la población residente a mayores situaciones de riesgo en relación a zonas mejor provistas de infraestructura y servicios públicos.

Además de estas actividades, el Foro Hídrico junto a vecinos de Villa Fiorito, otra localidad de Lomas, al Departamento de Hidráulica de la Facultad de Ingeniería de la UBA y la Fundación Che Pibe, encabezaron otra campaña titulada “El agua no es confort, el agua es vida, haciendo alusión a la necesidad de garantizar el derecho humano al agua como derecho esencial y mostrando el modo en que en un mismo territorio co-existen situaciones de desigualdad de acceso a los servicios básicos: mientras algunos vecinos poseen la red de agua de AySA, otros se abastecen a través de redes vecinales, perforaciones sin control de calidad sobre las mismas e, incluso, algunos reciben el agua a través de camiones cisterna o conexiones clandestinas. A partir de estas campañas el Foro Hídrico, acompañado por estos y otros actores sociales -tales como escuelas locales, cooperativas, documentalistas, médicos sanitaristas, etc.- se siguieron desarrollando nuevos relevamientos con el objetivo de detectar las enfermedades provocadas por la falta de redes de servicio en el municipio, e indagar en los niveles de metales pesados en sangre de los niños afectados por la contaminación.

La construcción de una mirada integral sobre el agua y el saneamiento

Este proceso que podemos definir como parte de una construcción social y colectiva de los riesgos (Herzer, 2011) que lleva adelante el Foro ha permitido visibilizar la crítica situación hídrica del municipio y posicionarla como problema público, dando cuenta de una visión propia e integral de los problemas de agua y saneamiento. El origen de esta mirada puede hallarse en las fuertes inundaciones que afectaron a Lomas en el año 2000. Fue a partir de entonces que los miembros de la organización comenzaron a percibir que las inundaciones y el suministro por agua potable no eran fenómenos aislados, sino que ambos formaban parte de una misma “realidad hídrica. De este modo, el Foro fue logrando una problematización en la percepción del asunto, otorgándole una visión integral de los problemas por el agua, así como de las posibles propuestas de intervención en el largo plazo, que comenzaron a plantear ante las autoridades competentes en la materia (Bouzo, *et al.*, 2007). Comprendieron que el problema de las inundaciones en el municipio se encuentra directamente vinculado al desequilibrio hídrico que presenta la región.

Para poder construir esta mirada integral, la organización tuvo que adquirir nuevos conocimientos y herramientas que le permitiesen comprender las causas de esta crisis hídrica, y, a su vez, obtener pruebas concretas del daño ambiental, para poder así reclamar a las autoridades. Este proceso implicó la interacción con otros actores sociales como universidades, centros de investigación e incluso organizaciones internacionales, como la ya mencionada Médicos del Mundo.

Este entramado de actores y saberes permitió que el Foro conformara a lo largo del tiempo una sabiduría en temas vinculados a los problemas hídricos, transformándose en la organización social con mayor conocimiento sobre el tema en el municipio. La construcción de estos saberes contra-expertos y del enfoque integral del problema hídrico permitió al Foro la elaboración de argumentos propios que cuestionaran la forma en que son concebidos los problemas de falta de agua y cloacas por el municipio y la empresa prestadora AySA. Es esta reconfiguración social del problema la que autores como Callon, Lascoumes y Barthe (2001) denominan controversias socio-técnicas. Como vimos antes, este término permite reflexionar sobre la forma en que la frontera entre lo técnico y lo social es cuestionada por los propios protagonistas de la controversia, en nuestro caso los miembros del Foro, quienes a partir de la construcción de un saber autónomo comienzan a tener una opinión propia y se muestran capaces no solo de señalar las falencias, sino incluso de discutir el rumbo de las políticas

públicas en materia de agua y saneamiento, complejizando así las visiones existentes sobre la problemática hídrica en la región.

En el caso abordado en el presente trabajo, el conflicto y la controversia socio-técnica es suscitada a partir de la presión ejercida por los miembros del Foro para que se lleven adelante políticas de saneamiento capaces de dar una respuesta integral al problema de la región en plazos que tengan en cuenta las necesidades más urgentes de los sectores afectados. Acorde con su propia definición del problema, la organización cuestiona a la empresa prestadora por no tener una mirada holística e integral sobre el problema de agua y cloacas en la región, exigiendo que la empresa contemple en el diseño de sus obras las interdependencias existentes entre los distintos municipios que integran la concesión.

Sin embargo, una de las características de esta organización es que sus argumentos no se limitan únicamente a una postura crítica frente a las decisiones y planes de la empresa prestadora, sino que alcanzan un carácter propositivo, ofreciendo respuestas alternativas a partir de los saberes contra-expertos que han logrado conformar a lo largo de los años. Es así que, frente al modelo centralizado que supone el plan de AySA, el Foro Hídrico sugiere la implementación de un modelo descentralizado a partir de la creación de plantas modulares que permitan brindar cobertura a la población local en el corto plazo, sin tener que esperar la realización de obras más centralizadas como las que se propone la empresa⁵.

Los diversos repertorios de acción llevados adelante por el Foro Hídrico – desde protestas con cortes de calle, reuniones asamblearias, capacitaciones vecinales hasta negociaciones en mesas de diálogo con funcionarios locales y miembros de AySA– han logrado ejercer una fuerte presión social sobre las políticas de agua y saneamiento en el territorio. Si bien la empresa prestataria no ha mostrado demasiada apertura en relación al debate planteado por el Foro sobre el mejor modelo posible para extender la cobertura -la tensión centralizado/descentralizado-, los reclamos de la organización tienen como finalidad presionar para que se implementen ciertas medidas para el mediano y corto plazo tendientes a mejorar y extender el servicio de cloacas en el municipio.

Esas medidas han logrado presionar en la realización por parte de AySA de obras de menor escala que estaban contempladas en el diseño original del plan,

⁵ Las plantas modulares de efluentes cloacales permiten cubrir la falta de cobertura en áreas de pequeña y mediana escala, logrando el tratamiento de los residuos provenientes de las redes domiciliarias antes de que sean vertidos al río. Una de las principales ventajas de este sistema es su versatilidad y resistencia.

pero cuya ejecución se encontraba supeditada a diversas variables políticas y económicas que requieren el acuerdo de diferentes actores con incidencia en el territorio, como son la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, el propio municipio de Lomas, la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo y la empresa estatal AySA. Este es el caso de la planta depuradora de efluentes cloacales “Fiorito, ubicada en el municipio de Lomas, que permitiría el acceso de gran parte de la población del municipio a las cloacas. Si bien la obra fue prevista en el Plan original lanzado en el 2008, fue anunciada hacia fines del 2011 y recién en el mes de septiembre del año vigente ha sido inaugurada.

En este sentido, puede apreciarse cómo la acción de organizaciones locales como el Foro Hídrico permite no sólo la visibilización del problema sino también la creación de conflictos y controversias socio-técnicas que a la vez suponen la elaboración de saberes contra-expertos. Estos conocimientos creados de manera colectiva logran presionar la implementación de las políticas públicas, lo que constituye lo que podríamos definir como la productividad de estos conflictos, ya que dejan improntas concretas en el territorio. Por un lado, al lograr la puesta en marcha y culminación de obras previamente retrasadas o incluso relegadas por la propia empresa prestadora. Pero también por afianzar la identidad de la organización con el territorio y su reconocimiento frente a la temática hídrica, permitiendo incluso transmitir sus experiencias locales a otras organizaciones de municipios aledaños con situaciones similares.

CONCLUSIONES

El trabajo se ha propuesto estudiar la problemática de agua potable y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires desde la perspectiva de la ecología política, tratando de rastrear las inequidades presentes en la prestación del servicio y el modo en que estas habilitan la emergencia de conflictos locales producto de la falta de servicio. Hemos buscando identificar las áreas del AMBA más afectadas por la falta de servicios de red de agua y saneamiento, que en general coinciden con las zonas de menor nivel socio-económico y las ambientalmente más degradadas. Comprobamos así la existencia de un círculo vicioso de la pobreza (Lentini, Brenner, 2012), donde quedan asociadas las condiciones de precariedad, contaminación y exclusión.

A su vez, en la segunda parte del trabajo buscamos analizar los conflictos y controversias que emergen en la escala local, estudiando para ello las acciones realizadas por una organización territorial de mucha trayectoria en el municipio,

el Foro Hídrico de Lomas de Zamora, y el modo en que ésta ha logrado instalar el problema del agua y saneamiento en la agenda pública. El estudio de caso realizado nos permitió advertir, por un lado, el modo en que la organización fue conformando saberes propios en torno a la problemática del agua en el municipio, articulando los problemas de acceso a las redes con otros problemas hídricos que afectan al municipio, como la elevación de la napa freática y las recurrentes inundaciones. Dicha conformación de estos saberes ha permitido a la organización cuestionar el modo en que la política del agua y saneamiento era definida por AySA, dando lugar así a la emergencia de controversias socio-técnicas y conflictos en torno al agua, que no se limitan al reclamo por su acceso, sino que también proponen una lectura más integral acerca del manejo del recurso en la región.

Así, el estudio de estos conflictos y controversias socio-técnicas permitió apreciar los distintos lenguajes de valoración en torno al agua que encarnan los diversos actores y que se ponen en juego en el mismo territorio (Martínez Alier, 2004), como también los mecanismos de aprendizaje colectivo que permitieron a los miembros del Foro Hídrico conformar una lectura propia del problema. A su vez, hemos podido apreciar el modo en que, en su propia interpretación, la organización logró redefinir el problema de agua y saneamiento y entenderlo no como pretende la empresa de agua AySA desde una lectura técnica, sino más bien en términos de justicia socio-ambiental, incorporando así una dimensión ética pero también política en torno a la distribución del agua.

AGRADECIMIENTOS

El presente artículo, basado en la investigación realizada para mi tesis de doctorado, fue realizado con financiamiento provisto por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), a través de una beca doctoral (2012-2017) y post-doctoral (2017-2019).

BIBLIOGRAFÍA

- Alimonda, H. (2015, diciembre). Ecología política latinoamericana y pensamiento crítico: vanguardias arraigadas. *Desenvolvimento e meio ambiente*, (35), pp. 161-168.
- Azpiazu, D. (2007). La privatización de Los servicios de agua potable y saneamiento. Las enseñanzas del caso argentino *Revista, Reflexiones* 86 (2), pp. 105-115. Disponible en: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/reflexiones/article/view/11476/10822>.

- Azueta, A., Musseta, P. (2009). Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México. *Revista de Ciencias Sociales, Segunda Época*. Universidad Nacional de Quilmes, 1 (16), pp. 191-215.
- Bakker, K. (2003). A Political Ecology of Water Privatization. *Studies in Political Economy*, (70), pp. 35-58.
- Benjaminsen, T., Svarstad, H. (2009). Qu'est-ce que la political ecology?, *Natures Sciences Sociétés*, 1 (17), pp. 3-11
- Blanchon, D. y Graefe, O. (2012). La radical political ecology de l'eau à Khartoum. Une approche théorique au-delà de l'étude de cas, *L'Espace géographique*, 1 (41), pp. 35-50. Disponible en: <https://www.cairn.info/revue-espace-geographique-2012-1-page-35.htm>.
- Boelens, R. Hoogesteger, J., Swyngedouw, E., Vos, J., Wester, P. (2016). Hydrosocial Territories: A Political Ecology Perspective. *Water International*, 41 (1), pp. 1-14. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/02508060.2016.1134898>.
- Budds, J. (2004). Power, Nature And Neoliberalism: The Political Ecology of Water in Chile. *Singapore Journal of Tropical Geography*, (25), pp. 322-342.
- Callon, M., Lascoumes, P., Barthe, Y. (2001). *Agir dans un monde incertain*. Essai sur la démocratie technique. París; Seuil.
- Catenazzi, A. (2006). Universalidad y privatización de los servicios de saneamiento. El caso de la concesión de Obras Sanitarias de la Nación en la Región Metropolitana de Buenos Aires. 1993-2003, pp. 113-174. En: D. Azpiazu, A. Catenazzi y K. Forcinito, *Recursos públicos, negocios privados. Agua potable y saneamiento ambiental en el AMBA*. Serie Informe de Investigación N°19. Buenos Aires: UNGS.
- Catenazzi, A., Filc, J. (2001). *Conceptos y procesos para reflexionar sobre la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Mimeo.
- El plomo, para los caños (2014, septiembre 23). *Anred*. Recuperado de: <http://anred.org/spip.php?article8551>.
- Fernández, L. (2012a). *Censo 2010: Somos 14.839.026 habitantes en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Manuscrito inédito. Recuperado de: <http://es.scribd.com/doc/81400792/Censo-2010-Somos-14-839-026-habitantes-en-la-Region-Metropolitana-de-Buenos-Aires-Datos-Definitivos>.
- Gandy, M. (2004). Rethinking Urban Metabolism: Water, Space and the Modern City. *City*, 8 (3), pp. 363-379.
- Grassi, A. (s.a). Paisaje geográfico lomense. *Lomas de Zamora Estancia/ Aldea/ Municipio/ Ciudad. Antología Histórica Lugareña*. Buenos Aires: Banco Provincia; Centro De Investigaciones Territoriales y Ambientales Bonaerenses. Disponible en: <https://ihmlz.files.wordpress.com/2013/07/lomas-de-zamora-150-ac3b1os.pdf>.
- Harvey, D. (1996). *Justice, Nature and the Geography of Difference*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Herzer, H. [2011 (1998)]. Construcción del riesgo, desastre y gestión ambiental urbana. Perspectivas en debate. *Revista virtual REDESMA*, 5 (2). Disponible en: <http://mundourban.unq.edu.ar/index.php/ultimo-numero/257-articulo-hilda>.
- Heynen, N., Kaika, M., Swyngedouw, E. (2005). Urban Political Ecology, pp. 1-19. En: N. Heynen, M. Kaika, E. Swyngedouw, *In the Nature of Cities - The Politics of Urban Metabolism*. London: Routledge. Disponible en: <https://urbanforensics.files.wordpress.com/2012/09/inthenatureofcities.pdf>.

- Latour, B. (2007). *Nunca fuimos modernos. Ensayo de antropología simétrica*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Lefebvre, H. (2013 [1974]). *La producción del Espacio*. Madrid: Capitán Swing.
- Lentini, E. y Brenner, F. (2012). Agua y saneamiento: un objetivo de desarrollo del milenio. Los avances en la Argentina. *Voces en el Fénix*, 3 (20), pp. 42-51.
- Limoges, C. (1993). Expert knowledge and decision-making in controversy contexts. *Public Understanding*. Sci. 2. UK, pp. 417-426.
- Linton, J. (2010). *What is water?: the history of a modern abstraction*. British Columbia: UBC Press.
- Martínez Alier, J. (2004). *El ecologismo de los pobres: conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Barcelona; FLACSO Ecología - ICARIA Antrazit.
- Melé, P. (2003). Introduction: Conflits, Territoires et Action Publique, pp. 13-32. En: P. Melé, C. Larrue, M. Rosemberg (Coords.) *Conflits et Territoires*, Tours, Presses universitaires François Rabelais.
- Merlinsky, G. (2013). La espiral del conflicto. Una propuesta metodológica para realizar estudios de caso en el análisis de conflictos ambientales, pp. 61-91. En: G. Merlinsky (comp.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Buenos Aires: Clacso, Ciccus. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140228033437/Cartografias.pdf>.
- Merlinsky, G. (2007). «Conflicto ambiental, organizaciones y territorio en el Area Metropolitana de Buenos Aires». En: Solari y Santacroce (comp.). Sociedad Civil y Desarrollo Local. International Society for the Third Sector Research. México: Editorial Porrúa - Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo.
- Merlinsky, G. (2006, marzo-abril-mayo). La construcción social del riesgo: algunos elementos para analizar la vulnerabilidad institucional en la Cuenca Matanza-Riachuelo; *Revista Mundo Urbano*, (28). Disponible en: http://mundourbano.unq.edu.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=189&Itemid=1.
- Merlinsky, G., Fernández Bouzo, S., Montera, C., Tobías, M. (2012). La política del agua en buenos aires: nuevas y viejas desigualdades. *Rethinking Development and Inequality – An International Journal for Critical Perspectives*. 1 (1), pp. 49-59.
- Molle, F. (2012). La gestion de l'eau et les apports d'un approche par la *political ecology*, pp. 219-238. En: D. Gautier, T. Benjamin (comp.) *Environnement, discours et pouvoir. L'approche Political Ecology*. Versailles: Editions Quae.
- Pérez, P. (2009). La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires, pp. 285-304. En: P. Pérez, (ed.) *Buenos Aires, la formación del presente*. Quito: OLACHI.
- Reports – UNDP*. Oxford University. Disponible en: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/-swyngedouw.pdf>.
- Simmel, G. (1999). Capítulo 4. Le conflit, En: *Sociologie. Etudes sur les formes de la socialisation*, Paris: (Traducción al francés de la edición original 1908). Presses Universitaires de France.
- Solo, T; Gutman, P., Dascal, G. (1990). *Las aguas bajan turbias. Tecnologías alternativas para el saneamiento en el Gran Buenos Aires*. (Informes de Investigación N° 9). Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales- CEUR.
- Swyngedouw, E. (2004). *Social power and the urbanization of water*. Oxford University Press.
- Swyngedouw, E. (2006). *Power, Water and Money: Exploring the nexus. Human Development Repo*,

- Tobías, M. (2015). Políticas de privatización y re-estatización en el servicio de agua y saneamiento en el área metropolitana de Buenos Aires. *Revista Oficio*, 1 (1), pp. 36-74. Disponible: <http://revistaoficio.org/revista-oficio-numero-1/>.
- Tobías, M. (2017). *Política del agua, controversias socio-técnicas y conflictos territoriales en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2006-2015)*. (Tesis de doctorado no publicada). Cotutela entre la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires y la Université Paris 3 Sorbonne Nouvelle.

