

# Política del agua, controversias socio-técnicas y conflictos territoriales en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2006-2015) // Water Policy, socio-technical controversies, and territorial conflicts in the Metropolitan Area of Buenos Aires (2006-2015).

**Melina A. Tobías**

Doctora en Ciencias Sociales y Geografía. Universidad de Buenos Aires y  
Université Paris 3 Sorbonne Nouvelle.

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas con sede en el  
Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.  
Argentina.

E-mail: [melina.tobias@gmail.com](mailto:melina.tobias@gmail.com)

**Fecha de recepción:** 29 de abril de 2017.

**Aceptación final del artículo:** 8 de agosto de 2017.

**Tipo de investigación:** Tesis de Doctorado

**Palabras clave:** política del agua urbana, servicio de agua y saneamiento, desigualdades socio-territoriales, Área Metropolitana de Buenos Aires.

**Directora del trabajo de tesis y/o proyecto de investigación:** María Gabriela Merlinsky y Sébastien Velut

**Institución:** Doctorado en co-tutela en Ciencias Sociales y Geografía. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires y Université Paris 3 Sorbonne Nouvelle.

**Fecha de aprobación:** 29 de marzo del 2017.

---

## El objeto de estudio

En los últimos años la política del agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) ha adquirido visibilidad y dinamismo producto de la emergencia de dos actores nuevos con injerencia en el manejo del agua. Por un lado, la prestación del servicio de agua potable y saneamiento se re-estatizó en el año 2006, momento en que el Estado Nacional, tras largas negociaciones con la empresa privada de capitales franceses Aguas

Argentinas hasta entonces a cargo del servicio, decidió rescindir el contrato de concesión y crear en su lugar la empresa estatal Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA) La nueva empresa del Estado tiene a cargo la tarea de universalizar el servicio de agua potable y saneamiento en el conjunto del área de concesión donde habitan cerca de 10.000.000 de personas.

A su vez, ese mismo año se creó también la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), otro organismo con injerencia en la política del agua en la región, que debe llevar adelante un plan de saneamiento integral para la cuenca. Dicho plan supone, entre otras cosas, mejorar la calidad del agua del Riachuelo y ampliar la cobertura de agua potable y saneamiento a la población que reside en la cuenca, para la cual debe articular sus objetivos con los de la nueva empresa estatal de provisión del servicio.

En este contexto, la presente tesis se propone analizar los desafíos que presenta la implementación de la política del agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) durante la última década (2006-2015). Más precisamente estudia los escenarios de controversia y conflicto que supuso la aparición de nuevos actores en la región encargados del manejo del recurso y el modo en que estos escenarios generaron barreras y/u oportunidades para la implementación de una política inclusiva del agua.

En esa línea, se plantea los siguientes interrogantes ¿Qué cambios político-institucionales supone en la gestión del agua la reconfiguración y emergencia en el año 2006, de estos dos grandes organismos públicos?,

¿De qué modo se articulan o entran en tensión al interior de la política del sector el tradicional enfoque "sanitarista" del servicio -cuyo principal objetivo es la universalización del servicio de agua y cloacas y la producción abundante de agua potable- con un incipiente abordaje "ambiental" -que prioriza una mirada sustentable e integral del recurso hídrico-?; y por último ¿Cuáles han sido los efectos de la expansión de la red del servicio de agua y cloacas en relación con la desigualdad socio-territorial pre-existente asociada al acceso al agua? y ¿cuáles son los conflictos más importantes en la escala local ante el déficit o ausencia del servicio?

### **El abordaje conceptual**

Basándonos en la articulación de distintos enfoques provenientes de la sociología urbana y la literatura de redes técnicas, los estudios de la acción pública y la construcción de problemas públicos, la ecología política del agua y los conflictos ambientales y territoriales, la tesis se estructura en tres dimensiones principales: la institucional, centrada en estudiar las transformaciones en el entramado de actores encargados del manejo del agua en la región. La dimensión ambiental, destinada a analizar el peso que adquiere la mirada ambiental y sustentable dentro de la provisión del servicio frente a la tradicional visión sanitarista del sector. Y la dimensión socio-territorial, que busca describir, por un lado, la accesibilidad al agua y saneamiento en la región y su relación con la dinámica de expansión urbana de las últimas décadas (caracterizando así las áreas más afectadas por la falta del servicio) y por otro lado, los conflictos que en

esos territorios emergen en reclamo por el derecho al agua.

La hipótesis que guía la investigación señala que si bien la creación de AySA y ACUMAR supone una transformación en la política del agua y saneamiento en Buenos Aires -a partir de la conformación de un nuevo mapa de actores, con otras visiones sobre el servicio y nuevas lógicas de prestación-, la inercia del propio sistema centralizado de redes y las limitaciones en la gestión territorial de la autoridad de cuenca, atravesada por la judicialización de la contaminación del Riachuelo, limitan el alcance de dicha transformación.

### **La triangulación como estrategia metodológica**

La investigación se centra en un abordaje cuali-cuantitativo basado en la realización de entrevistas en profundidad a funcionarios y expertos en la temática, que permita elaborar y analizar el mapa de actores institucionales y sus competencias, así como las distintas visiones del agua presentes al interior de los organismos públicos encargados de manejar el recurso y el servicio.

El trabajo también contempla, para avanzar en la dimensión socio-territorial, el análisis georeferenciado de estadísticas del área metropolitana provenientes del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos en relación a los hogares con cobertura del servicio en el territorio, la evolución de la expansión metropolitana (crecimiento y densidad poblacional) y las condiciones socio-económicas de la población.

Asimismo, realizamos un estudio de caso tomando en cuenta la estructuración del campo contencioso en diversos barrios del municipio de Lomas de Zamora, dentro de la zona

sur del AMBA donde diferentes organizaciones territoriales luchan por el acceso al agua. Aquí nos interesa el punto de vista de los actores que forman parte del conflicto.

### **Los principales resultados**

En cuanto a los principales hallazgos de la tesis, es posible advertir que, en relación a la dimensión institucional, las transformaciones en el mapa de actores han logrado visibilizar el problema del agua en la región, instalando en la agenda pública la importancia de la universalización y la sustentabilidad del servicio. A su vez, la creación de AySA y ACUMAR ha permitido consolidar y visibilizar lo que hemos definido como un territorio hidrosocial, es decir un espacio en el que se ponen en juego visiones distintas sobre cómo organizar el agua, la población y el propio territorio, que se plasman en tensiones entre la política sectorial del servicio y la política ambiental de la cuenca. No obstante, la ausencia de una normativa y/o una autoridad nacional del agua que integre y coordine a los distintos organismos que intervienen en el manejo del agua, llevó a profundizar la superposición de competencias y tareas en las distintas escalas.

En relación a la dimensión ambiental, se observa que, AySA ha tenido que readecuar su programa de acción a criterios más sustentables en términos ambientales exigidos por la ACUMAR (al menos en lo que refiere a la calidad del vuelco de sus efluentes), pero aún persiste una lógica centrada en la oferta de agua y en la producción irrestricta del servicio, lo que en el mediano y largo plazo supone un desafío a la sustentabilidad urbana de la región.

De este modo es posible concluir que si bien en los últimos años la política del agua y saneamiento ha comenzado a incorporar algunos recaudos en relación a la contaminación ambiental que produce el propio proceso de producción de agua urbana en la ciudad, aún resta una revisión más integral del modelo actual de provisión que permita replantear la vigencia del modelo de misión hidráulica que caracterizó al sector desde sus orígenes.

Por último, en relación a la dimensión socio-territorial, el análisis de datos censales evidencia que a pesar de los intentos de la empresa estatal por revertir las desigualdades socio-espaciales en relación al servicio, sigue primando en la región un claro desajuste entre el trazado de las redes y la expansión metropolitana, desajuste que se había originado tiempo atrás, a partir de mediados del siglo XX con el declive del modelo social del agua. Esta situación se agrava en la medida en que las áreas del AMBA más afectadas por la falta de servicios de red de agua y saneamiento coinciden con las zonas de menor nivel socio-económico y las áreas ambientalmente más degradadas. Comprobamos así una asociación directa entre las condiciones de pobreza, contaminación y exclusión a servicios urbanos básicos como el agua y el saneamiento. Por su parte, el análisis de caso en Lomas de Zamora, permitió evidenciar el modo en que la ausencia de servicio lleva a la aparición de conflictos y controversias territoriales por el acceso al agua, donde se dirimen distintos lenguajes de valoración en torno al agua y donde los problemas hídricos dejan de ser concebidos

como problemas meramente técnicos que corresponde a los “especialistas” resolver, para pasar a ser entendidos en términos de justicia socio-ambiental, incorporando así una dimensión ética pero también política en torno a la distribución del agua.