Revista eletrônica HISTÓRIA EM REFLEXÃO

PPGH - Programa de Pós-Graduação em História
UFGD - Universidade Federal da Grande Dourados

ISSN: 1981-2434
Dourados - MS - Brasil

DESIGUALDADES EN TORNO A LAS INFRAESTRUCTURAS DE AGUA POTABLE Y EL SANEAMIENTO EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

Un abordaje histórico desde la ecología política

DESIGUALDADES EM TORNO DA INFRAESTRUTURA DE ÁGUA POTÁVEL E SANEAMENTO NA ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

Uma abordagem histórica a partir de uma perspectiva de ecologia política

MELINA AYELÉN TOBÍAS[1]

RESUMEN

En el presente trabajo nos interesa problematizar cómo en Buenos Aires (Argentina), un área caracterizada por poseer abundantes fuentes subterráneas y superificiales de agua, el acceso a los servicios de agua y saneamiento ha sido -y sigue siendo- limitado. Para ello buscamos reconstruir el proceso histórico de prestación y expansión de las redes de agua y saneamiento en el área metropoltiana desde sus orígenes a fines del siglo XIX hasta la actualidad. Partimos del enfoque de la ecología política del agua, el cual permite poner atención a los procesos de distribución desigual del agua en la ciudad, teniendo en cuenta las lógicas e ideas que subyacen a la política sectorial del agua y que legitiman dicha inequidad. Apelamos a una metodología mixta que triangula la revisión de datos estadísticos oficiales de cobertura con el análisis de documentación del sector y entrevistas en profundidad a funcionarios y académicos. Los resultados de la investigación evidencian cómo el proceso asincrónico entre la urbanización de la metrópolis, y la expansión de los servicios de agua y saneamiento, ha profundizado las desigualdades en el acceso al agua, las cuales se superponen a su vez con otras desigualdades preexistentes en la región, especialmente en las áreas vulnerables. A su vez, el trabajo loga mostrar las inercias institucionales que subyacen a los distintos modelos de prestación y que expresan la persistencia del modelo de la misión hidráulica, pero también las incipientes transformaciones que se dieron en la prestación del servicio con el reconocimiento de sectores históricamente excluídos, lo que supone nuevos y mayores desafíos para la política sectorial.

Palabras claves: Infraestructuras de agua y saneamiento, Desigualdades. Ecología Política. Área Metropolitana de Buenos Aires.

[1] Pesquisadora adjunta do Conselho Nacional de Pesquisas Científicas e Tecnológicas (CONICET) e Chefe de Trabalhos Práticos no curso de Sociologia da Universidade de Buenos Aires.melina.tobias@gmail.com

RESUMO

Neste artigo, buscamos examinar como o acesso a serviços de água e saneamento em Buenos Aires, Argentina — uma área caracterizada por abundantes fontes de água superficiais e subterrâneas — tem sido, e continua sendo, limitado. Para tanto, procuramos reconstruir o processo histórico de provisão e expansão da rede de água e saneamento na região metropolitana, desde suas origens no final do século XIX até o presente. Adotamos a abordagem da ecologia política da água, que nos permite focar nos processos de distribuição desigual de água na cidade, levando em consideração as lógicas e ideias subjacentes à política do setor hídrico que legitimam essa desigualdade. Empregamos uma abordagem de métodos mistos, triangulando a revisão de dados estatísticos oficiais sobre cobertura com a análise de documentação do setor e entrevistas em profundidade com autoridades e acadêmicos. Os resultados da pesquisa demonstram como o processo assíncrono entre a urbanização da metrópole e a expansão dos serviços de água e saneamento aprofundou as desigualdades no acesso à água, que, por sua vez, se sobrepõem a outras desigualdades preexistentes na região, especialmente em áreas vulneráveis. Além disso, o estudo revela a inércia institucional subjacente aos diferentes modelos de prestação de serviços, refletindo a persistência do modelo tradicional de gestão da água, mas também as transformações incipientes que ocorreram na prestação de serviços com o reconhecimento de setores historicamente excluídos, o que representa novos e maiores desafios para as políticas setoriais.

Palavras-chave: Infraestruturas de água e saneamento; desigualdades; ecologia política; Região Metropolitana de Buenos Aires.

INTRODUCCIÓN

En los últimos siglos, América Latina se ha convertido en la segunda región del mundo con la mayor proporción de población urbana (Da Cunha y Rodríguez, 2009). Sin embargo, el crecimiento de las ciudades en la región ha profundizado las desigualdades económicas, sociales y espaciales preexistentes, ya que no siempre se vio acompañado de un desarrollo económico equivalente, ni de una mejor distribución de la riqueza o el ingreso. Esta situación ha llevado a que las ciudades latinoamericanas se fragmenten en territorios donde conviven áreas integradas al patrón urbano con acceso a servicios básicos; junto a zonas marginadas y excluidas, sin acceso a agua potable, sistema de desagües cloacales o electricidad, generalmente asociadas a áreas degradadas ambientalmente cercanas a basurales, cursos de agua y suelos contaminados (Di Virgilio, 2021; Merlinsky, 2013).

El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), conformada por la Ciudad Autónoma y 24 municipios del conurbano que la rodean en forma de anillos o coronas, concentra cerca de 14 millones de personas, lo que representa más del 30% de la población argentina. Este territorio, a pesar de contar con numerosas y diversas fuentes de agua subterránea y superficial, presenta importantes déficits de cobertura en relación a los servicios. Según los datos del último censo nacional, el 21% de la población carece de acceso a agua potable, y el 37% no tiene redes de saneamiento (INDEC, 2022). Partiendo de esta afirmación, el presente trabajo retoma la corriente de la ecología política, especialmente de investigaciones centradas en la circulación del agua en contextos urbanos (Bakker, 2003; Blanchon y Graefe, 2012, Gandy, 2017, Swyngedouw, Kaika y Heynen, 2002, Yates, Tadaki y Clark, 2022), para analizar el componente político que subyace en la producción y distribución del agua en la ciudad, entendiendo que los problemas de accesibildiad al agua no sólo responden a cuestiones técnicas, sino tambien -y principalmente- políticas (Swyngedouw, 2023).

Para desarrollar esta idea, se emplea el concepto de ciclo hidrosocial (Budds, 2004; Molle, 2012; Swyngedouw, 2006), ya que permite revisar la dimensión social en el circuito de producción y distribución del agua en la ciudad. Esta noción se desvía de las explicaciones centradas únicamente en la dimensión técnica de las redes de servicio y se enfoca en los actores sociales y las dinámicas institucionales que impactan en el control, gestión, desarrollo y transformación del ciclo urbano del agua. Así, la premisa de la que parten estos trabajos -y a la cual suscribe este trabajo- es que es imposible separar el agua de su contexto social, económico, político y cultural, ya que este le da sentido y moldea su flujo y distribución. Asimismo, el concepto de ciclo hidrosocial destaca la naturaleza dinámica del proceso, ya que las relaciones sociales y los aspectos hidrológicos cambian con el tiempo y toman nuevas formas (Linton, 2010). Esto implica identificar y reconstruir el aspecto histórico del proceso de configuración y consolidación de la red de abastecimiento de agua urbana, mediante el análisis de cómo los diferentes períodos de prestación del servicio han definido el actual mapa de desigualdades hídricas (Boelens, Hoogesteger, Swyngedouw, Vos, Wester, 2016). En este punto, el trabajo dialoga también con la literatura

centrada en la historia ambiental, que busca comprender cómo se dan los procesos de estructuración del territorio a partir de la articulación permanente entre la sociedad y el territorio – en tanto sistema complejo- mediada por elementos (infraestructuras), procesos y actores sociales, que producen sustentabilidad y diferenciación socioespacial (Miraglia, 2015; Sedrez y Miraglia, 2013).

A partir de estas premisas conceptuales, el artículo se propone explorar las carácteristicas del ciclo hidrosocial en el AMBA, poniendo el foco en las desigualdades socio-espaciales que se configuraron a lo largo del tiempo, y los principales desafíos que enfrenta la política del agua urbana actual para lograr la ampliación de la cobertura. Para ello, busca reconstruir una mirada histórica sobre el proceso de expansión de los servicios de agua y cloacas en relación al desarrollo propio de la urbanización de la metrópolis, con la finalidad de comprender cómo a lo largo del último siglo se han consolidado inequidades en la distribución de las redes de infraestructura, que a su vez se han solapado con otras inequidades sociales y ambientales pre-existentes. Asimismo, el trabajo busca indagar en el modo en que dichas desigualdades expresan a su vez lógicas y visiones sobre el servicio que atraviesan los distintos modelos de prestación. Si bien el diseño de la política sectorial mantiene características propias del origen del sistema de las redes de infraestructuras a inicios del siglo XX, a lo largo del tiempo y de los distintos modelos de gestión ha habido cambios en la concepción del servicio -que se plasman en normas, reglamentaciones y materialidad de la expansión de las infraestructuras- que expresan ciertos corrimientos de la inercia institucional que caracteriza al sector. Esto es parte también de lo que se propone ahondar el presente trabajo.

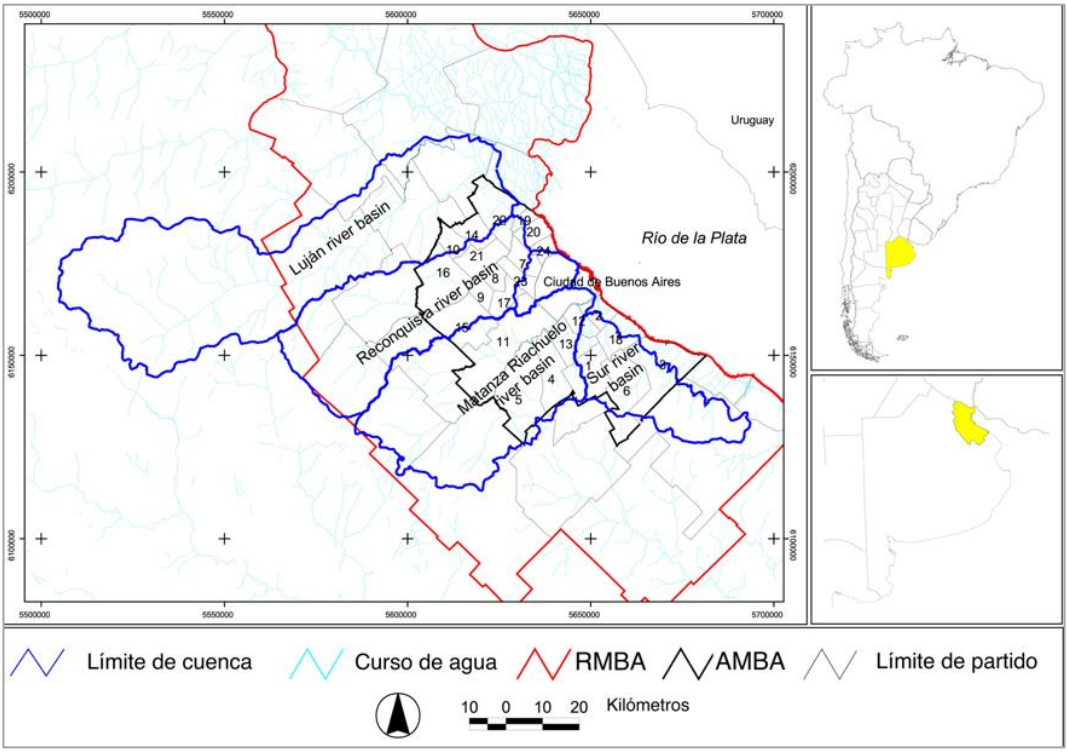
El texto se organiza en cuatro apartados, además de esta introducción. El primero busca caracterizar el AMBA desde el enfoque del ciclo hidrosocial, presentando el sistema de producción y circulación del agua en la metrópolis. El segundo se propone reconstruir históricamente cómo este ciclo hidrosocial fue configurándose a lo largo del siglo XX, atravesando distintos modelos de prestación públicos y privados, consolidando ciertas lógicas en relación al esquema de provisión, que a su vez se materializaron en desigualdades socio-

espaciales en relación a la accesibilidad a los servicios. El tercer apartado se sitúa en el inicio del siglo XXI y se propone analizar el período de re-estatización, prestando especial atención a las inercias y las transformaciones que sucedieron en el ciclo-hidrosocial, como así también a los desafíos de la política sectorial actual. Por último el cuarto apartado presenta las reflexiones finales del trabajo.

1. EL CICLO HIDROSOCIAL EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

Diversos cursos de agua superficiales y acuíferos atraviesan y rodean el AMBA. Entre ellos se destaca la cuenca del Río de la Plata, la segunda más extensa de Sudamérica, que actúa como frontera física hacia el este del área metropolitana. A su vez, tres cuencas atraviesan la región, estas son las de los ríos Luján, Reconquista y Matanza-Riachuelo, las dos últimas con altos niveles de degradación ambiental; y también una serie de arroyos canalizados y otros cursos de agua que recorren la región. En cuanto a los recursos subterráneos, los acuíferos más relevantes en términos de extracción, suministro, recarga y contaminación son el Pampeano y el Puelche. El primero, más cercano a la superficie, presenta mayores niveles de contaminación, especialmente de nitratos y nitritos. Este acuífero está conectado hidráulicamente con el acuífero Puelche, el más profundo y utilizado en la región para el consumo de agua, la instalación de pozos sépticos, el riego y actividades industriales (Herrero y Fernández, 2008).

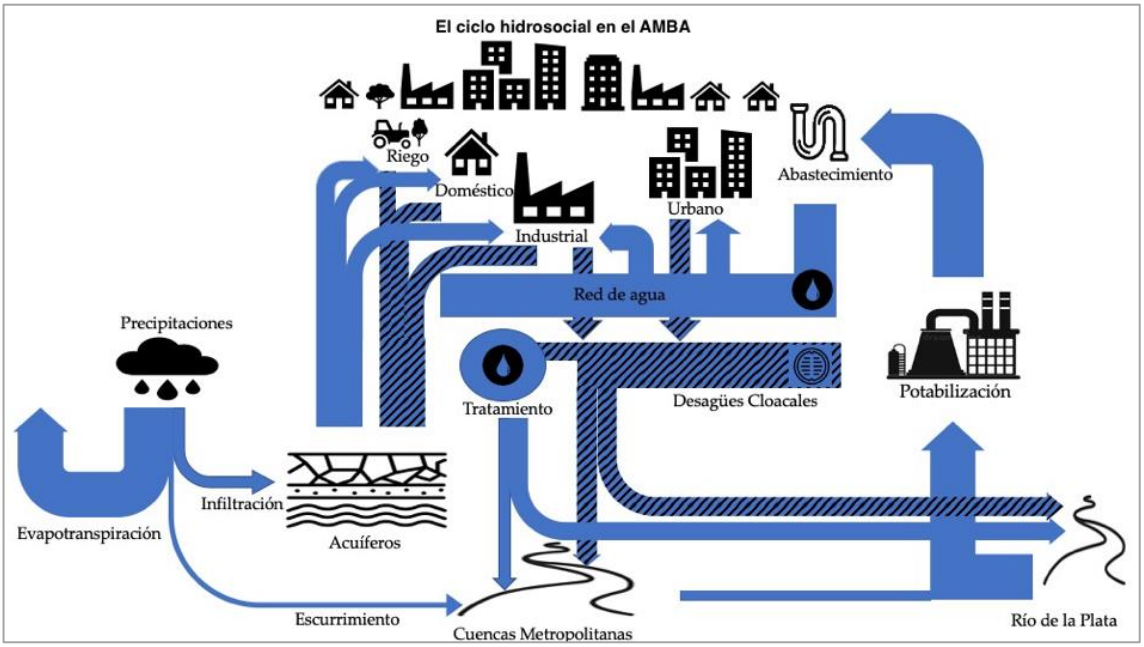
Figura Nº. 1. El Área Metropolitana de Buenos Aires y los cursos de agua



Fuente: Elaboración propia.

Analizar el AMBA desde la perspectiva del ciclo hidrosocial, supone comprender que estas múltiples fuentes de recursos hídricos son utilizadas y disputas por una diversidad de actores sociales, económicos e institucionales con visiones e intereses particulares sobre el agua (Boelens et al. 2011). Si bien en el presente trabajo nos centramos en el uso domésito del agua (es decir en el uso destinado al aprovisionamiento de agua potable y el saneamiento), en el AMBA existen distintos usos en tensión, especialmente en las áreas más alejadas donde se encuentran zonas de interfaz periurbana con usos producitvos sobre el recurso hídrico, como son la agricultura y la industria, que tienen efectos directos en la cantidad y contaminación del agua.

Figura Nº 2: El ciclo hidrosocial en el AMBA



Fuente: Elaboración propia

La figura 2 representa los flujos de entrada y salida del ciclo del agua en el AMBA. Como se observa, a diferencia del ciclo hidrológico tradicional, en la ciudad la circulación del agua esta medida por relaciones sociales que se materializan en las infraestructuras útiles para la extracción, potabilización, distribución, tratamiento y vuelco.

El principal actor encargado de la provisión de servicios de agua potable y cloaca en el AMBA es la empresa estatal Agua y Saneamientos S.A. (AySA), creada en el año 2006. En el sistema de provisión, la principal fuente de abastecimiento es el Río de la Plata, que ingresa a la ciudad y se transforma en servicio a partir de tres grandes plantas potabilizadoras ubicadas en distintas zonas del área metropolitana (Planta General San Martín, ubicada en la Ciudad Autónoma, Planta General Belgrano ubicada en la localidad de Bernal, partido de Quilmes, hacia la sur; y Planta Juan Manuel de Rosas, en la zona norte, partido de Tigre). Además de las plantas, la empresa utiliza también agua subterránea a través de perforaciones individuales o en batería de de pozos, aunque esta opción representa tan sólo el 13% del total de agua producida y se concentra en las áreas más alejadas de las plantas, como es la región noroeste, recientemente incorporada al área de concesión de la empresa (AySA, 2024). El agua producida es distribuída a través de grandes conductos al conjunto del área

metropolitana aunque, como veremos más adelante, no de manera homogénea en los distintos enclaves socio-espaciales.

Una vez utilizadas, las aguas servidas son recolectadas (en aquello hogares próximos y conectados a la red) al sistema cloacal que consta de 21 plantas de tratamiento, donde las aguas son procesadas y luego volcadas a los cuerpos receptores, mayormente al Río de la Plata, pero también a los ríos Matanza Riachuelo y Reconquista.

Este complejo sistema socio-técnico de agua y saneamiento responde a más de un siglo de planificación sectorial y a un modelo sanitarista que se remite a fines del siglo XIX (Babbo, 2019). Es decir, que detrás de las obras y la materialidad de las infraestructuras, se plasman ideas y visiones sobre el agua (Boelens et al., 2011), así como lógicas sobre los modelos de prestación (Tobías, 2019), que datan de tiempo atrás y que tuvieron que ir adaptándose a los desafíos que fue presentando la dinámica de urbanización en el área metropolitana. En el siguiente apartado interesa problematizar cómo ha sido la evolución del sevicio desde sus orígenes hasta la actualidad, prestanado especial atención a los distintos modelos de prestación y los desafíos de expansión.

2. EL DESARROLLO DE LAS REDES DE AGUA Y SANEAMIENTO EN EL MARCO DE LA CONSOLIDACIÓN DEL AMBA DURANTE EL SIGLO XX

En Argentina, como en muchos países de la región, la provisión de servicios públicos ha oscilado a lo largo de su historia entre modelos de gestión pública y privada. En cuanto al servicio de redes de agua potable y saneamiento en el AMBA, este se inició a fines del siglo XIX producto de las epidemias de fiebre amarilla y cólera que afectaron a la ciudad y que pusieron en evidencia las precarias condiciones de higiene que vivenciaban en ese entonces los habitantes urbanos. El sistema se consolidó y expandió durante gran parte del siglo XX a través de la empresa estatal de alcance nacional Obras Sanitarias de la Nación (OSN) creada en 1912 con una fuerte impronta sanitarista (Regalsky, 2010). La conformación y consolidación de la empresa nacional de agua se basó

en lo que Molle, Mollinga y Wester (2009) denominan como el modelo de la misión hidráulica, caracterizado por una visión de dominación y manipulación sobre el agua, a través de la canalización, transformación y distribución del recurso, tendiente a sostener la urbanización y garantizar la salubridad en los centros urbanos en crecimiento.

Asimismo, esta primera etapa de expansión de las redes en el área metropolitana y en las principales ciudades del país, se caracterizó por lo que Catenazzi (2015) denominó como el modelo social de agua, donde el Estado debía garantizar la provisión abundante del agua potable de manera universal, accesible e irrestricta a todos los habitantes urbanos. Así, el agua pasaba a constituir un elemento clave en la formación del Estado Nación, ya que el acceso a determinados servicios públicos –en este caso el agua- aportaba al reconocimiento a la ciudadanía. En esa época OSN tenía un rol central en la planificación urbana del país, organizando las áreas de expansión urbana a través de la previa instalación de redes de servicio. Esto fue cambiando hacia la década de 1940, cuando la velocidad de la urbanización y el paulatino desfinanciamiento de la empresa, llevaron a que la expansión de las redes deje de alcanzar el ritmo del crecimiento urbano, que se extendió hacia la periferia principalmente mediante loteos populares (Di Virgilio, 2014). De este modo, se dio en el AMBA lo que Pírez (2009) denomina como un proceso de urbanización sin servicios, donde los propios habitantes fueron quienes se autogestionaron el servicio -sea para el caso del agua, a través de la perforación de pozos de extracción al acuífero, el acarreo o la compra de agua envasada; y la construcción de un pozo ciego con o sin cámara séptica, en el caso de las cloacas- para poder tener agua potable y cloacas (Schneider-Madanes, 2001). Esta situación no sólo tuvo lugar en las áreas periféricas sino también en los asentamientos informales y villas de la Ciudad y del conurbano bonaerense, que históricamente fueron excluídos del derecho a contar con redes formales de agua y saneamiento, ya que el marco regulatorio sólo reconocía la ciudad formal como merecedora de las redes de servicio (Tobías y Catenazzi, 2022).

En este marco, las desigualdades ambientales y socio-económicas se acentuaron al menos de dos formas. Por un lado, a través del riesgo de contraer

enfermedades de origen hídrico debido a la calidad del agua subterránea. Esto es así, porque como vimos anteriormente, el acuífero que aún mantiene buena calidad de agua es el Puelche, el que se encuentra a mayor profundiada, lo que implica que en algunos sitios del AMBA los hogares deben tener los recursos económicos y/o técnicos para poder hacer una performación de más de 60mts, ya que si no lo hacen corren el riesgo de consumir agua contaminada. En el caso del saneamiento, el no contar con redes de cloaca, lleva a los hogares a realizar pozos ciegos como alternativa, pero estos no siempre cuentan con cámaras sépticas o con métodos seguros que aislen las aguas negras, lo que en muchos casos implica desbordes (especialmente en época de lluvias) y, por ende, posible contacto de la población con aguas residuales. Por otro lado, todos estos mecanismos alternativos suponen un costo económico extra para los hogares - no sólo para la su construcción sino también para su mantenimiento, como es el caso de los camiones atmosféricos y los desobstructores en el caso de las cloacas, de modo que la calidad de la alternativa está asociada en definitiva, a los ingresos que tenga de la población, incrementando así la inequidad (Cáceres, 2013).

La disparidad entre la velocidad de las redes y la urbanización, se agravó en la segunda parte del siglo XX producto del desfinanciamiento de la empresa nacional, lo que llevó primero a un proceso de descentralización de los servicios en la década de los ’80 (De Gouvello et. al., 2012), en donde OSN redujo su área de intervención a parte del área metropolitana mientras los demás servicios fueron transferidos de la Nación a las provincias, sin recursos técnicos ni económicos adecuados para los gobiernos provinciales. Luego, en la década de los ’90, en un contexto de políticas neoliberales, ganó lugar el modelo de privatización que abarcó, no sólo a OSN, sino a casi la totalidad de las empresas de agua del país (Azpiazu, Bonofiglio y Nahon, 2008).

En el caso del AMBA, la privatización de los servicios tuvo efectos directos en el incremento de la desigualdad social. Por un lado, y en lo que refiere a dimensión económica, mientras durante la prestación estatal las tarifas del agua y saneamiento se encontraban muy por debajo de los costos reales del servicio -producto en parte de la impronta que tuvo el modelo social del agua en la gestión

de OSN-; durante la privatización, el valor tarifario del servicio se vio incrementado en múltiples oportunidades, especialmente en lo que refiere a los costos fijos, producto de las reiteradas negociaciones contractuales que mantuvo la empresa privada Aguas Argentinas S.A. (AASA) con el Gobierno Nacional, lo que afectó principalmente a los sectores ecónomicamente más vulnerables (Arza, 2002).[2] Por otro lado, en cuanto a la lógica espacial de expansión, durante la privatización se priorizaron las áreas con poder adquisitivo que permitan garantizar el pago del servicio, de modo, por ejemplo, que la zona norte se vio mucho más beneficiada que la zona sur u oeste de la prestación (Tobías, 2017). De este modo, es posible advertir que la privatización supuso un cambio en la lógica de concebir el servicio, pasando de la idea de derecho de ciudadanía, a convertirse en un bien económico regido por principios de mercado, dando cuenta así de un proceso creciente de mercantilización del agua (Azpiazu y Castro, 2012; Castro, 2005).

De este modo, y como conclusión del apartado, es posible advertir que el desequilibrio entre el crecimiento urbano y la expansión de la infraestructura de redes de agua, junto al proceso de desfinanciamiento del sector hasta la década del ’90, puso en evidencia las limitaciones de un sistema socio-técnico complejo, como es el de las redes de agua y saneamiento que, en el caso de Buenos Aires que siempre estuvo siempre regido por un modelo de gestión centralizada y monopólica. A ello se suma el proceso de mercantilización del agua que tuvo lugar durante la privatización, y que desalentó la extensión de la redes en áreas vulnerables y periféricas, dando lugar a la configuración de un territorio desequilibrado y desigual, con tensiones constantes entre áreas conectadas e integradas de la ciudad y otras áreas periurbanas y vulnerables (villas y asentamientos) desconectadas y excluidas.

3. LA EXPANSIÓN DEL SERVICIO A COMIENZOS DEL SIGLO XXI: EL AUMENTO DE LA COBERTURA Y LA PROFUNDIZACIÓN DE LAS

[2] En este punto es importante advertir que a diferencias de otras ciudades y países, en el AMBA el valor de la tarifa de servicio no responde al consumo del agua (esto es así porque en los usuarios residenciales el servicio prácticamente no es medido), sino a un sistema de subsidios cruzados que responde a una fórmula que tiene en cuenta principalmente, además de los costos fijos, el tamaño y la ubicación del inmueble.

DESIGUALDADES SOCIOESPACIALES

En el año 2006, los servicios de agua y saneamiento retomaron a manos del Estado a través de la creación de la empresa estatal Agua y Saneamienos S.A. En el caso del AMBA, la decisión de que el Estado vuelva a hacerse cargo de manera activa en la prestación de lo servicios de agua responde a diversas cuestiones, entre ellas destacamos principalemente dos. Por un lado, la crisis macroeconómica que afectó a la Argentina en el 2001 y que implicó, entre otras cosas, la pesificación de las tarifas de servicios (y con ello la baja en la rentabilidad de la empresa privada). Por otro lado, la falta de respuesta por parte de la empresa privada ante los reiterados incumplimientos contractuales respecto a los objetivos de expansión previstos (de Gouvello et al, 2012; Azpiazu, 2007). La re-estatización del servicio de agua y saneamiento en el AMBA se dio en un contexto nacional e internacional marcado por un acelerado proceso de desprivatización de los servicios de agua y saneamiento (Azpiazu, Bonofiglio y Nahón, 2008; McDonald, 2018).

A partir de la re-estatización y hasta el año 2015, los valores tarifarios se mantuvieron prácticamente congelados y bajos a través de transferencias directas del Estado Nacional. Si bien esta medida tornó más acequible el acceso al servicio para el conjunto de los usuarios, especialmente en relación a la etapa privatizada, el sostenimiento en el tiempo del congelamiento de precios llevó a que el retorno de la tarifa no alcanzara siquiera para cubrir el 40% de lo costos operativas de la empresa, lo que a su vez la volvía más dependiente de nuevas transferencias de las arcas del Gobierno Nacional. En el 2015 (de manera escalonada), y luego también en 2024 (ya de manera más intempestida) comenzó un proceso de revisión y quita de subsiduos, que derivó en el aumento del valor de la tarifa de más del 200%.

En relación a la cobertura, durante el período re-estatizado AySA mantuvo el sistema centralizado de grandes obras de infraestructura, propio del modelo de misión hidráulica de la OSN. Así, se inauguraron obras de gran envergadura necesarias para ampliar la capaciadad del sistema y lograr así la expansión de las redes en las áreas históricamente deficitarias. Entre las más importantes se

destacan la Planta de Potabilización Juan Manuel de Rosas (2013), que representa una toma nueva de agua en la zona norte del AMBA, para brindar cobertura a esa área y, en el futuro, a la zona noroeste; y la creación de un nuevo emisario y ampliación de la Planta de Tratamiento de Líquidos Cloacales del Bicentenario (2014) en la zona sur, destinada a ampliar el servicio en la Ciudad y en la zona norte y sur del AMBA. A su vez se avanzó casi en su totalidad con la obra de saneamiento del Colector Márgen Izquierda, tendiente a recolectar los vuelcos que previamente se dirigían al Río Matanza Riachuelo, para volcarlos directamente al Río de la Plata. Todas estas obras estuvieron financiadas, además del Tesoro Nacional, por préstamos internacionales con organismos multilaterales de crédito tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) y el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF).

Sin embargo, una novedad del período re-estatizado es que, además de estas grandes obras que, como ya vimos responden más bien a la inercia de un modelo histórico que se consolidó desde OSN; entre los años 2016/2017 la empresa decidió ampliar su área de concesión a nueve partidos periféricos que previamente estaban a cargo de la empresa provincial Aguas Bonaerenses.[3] A partir de su incorporación, AySA paso a tener a su cargo la totalidad de partidos del AMBA, con excepción de Berazategui que mantiene una prestación municipal en el caso del agua.

La ampliación del área de intervención a la escala metropolitana, implicó para la empresa estatal la necesidad de revisar sus lógicas de intervención, ya que los nuevos partidos periféricos incorporados presentan críticas condiciones de cobertura y las pocas redes que allí existen se abastecen en su mayoría de agua subterránea y vuelcan a plantas de tratamiento descentralizadas. Esto llevó a la empresa a reveer la planificación de sus obras y a contemplar esquemas mixtos que integren soluciones centralizadas y descentralizadas en simultáneo, así como modelos de fuente superifcial y subterránea a la vez; y que permitan brindar soluciones a necesidades urgentes de la población. Sin embargo, estos

[3] Estos son los partidos de José C. Paz, Moreno, Merlo, Malvinas Argentinas, Florencio Varela, San Miguel, Pilar, Presidente Perón y Belén de Escobar.

procesos se encuentran aún en curso, y en el mientras tanto perduran inequidades socio-espaciales muy marcadas entre los partidos céntricos y consolidados y las áreas más periféricas sin redes.

Sólo a modo de ejemplo, y tomando los datos del último censo en 2022, mientras los municipios que integran el primer cordón, más próximo a la Ciudad Capital tenían una cobertura del servicio de agua que supera el 93% de los hogares (Avellaneda 93,43%; Lanús 96,13%; Lomas de Zamora 94,3%, entre otros), en los municipios más alejados del segundo cordón que concentran importantes déficits en materia de infraestructura urbana, el valor se reducía significativamente, como por ejemplo el caso de Malvinas Argentinas con sólo 13,83% de cobertura, José C. Paz con 15,02%, y Moreno con 35,84%, estos tres partidos corresponden a los recientemente incorporados dentro de AySA. En cuanto al servicio de cloacas, este presenta valores inferiores al agua en la totalidad de los partidos. Si embargo, mietras la Ciudad y algunos partidos de la zona norte mantienen valores próximos al 90%, los nuevos partidos incorporados de la perifería presentan valores mucho menores, cercanos al 8% en José C. Paz, y al 9% en Malvinas Argentinas.

El modelo centro-periferia que históricamente caracterizó la expansión de los servicios, se vio acompañado en esta etapa de transformaciones en la dinámica de urbanización que agravaron los problemas de segregación y fragmentación espacial. Desde la década de los ’70 en adelante, las periferias del AMBA comenzaron a representar territorios de disputa entre distintos usos urbanos. Por un lado, se consolidaron procesos de suburbanización de las clases altas a partir de la creación de barrios cerrados y countries. Por otro lado, dadas las dificultades de acceso al suelo urbano, las periferias también fueron el territorio donde se consolidaron asentamientos informales en áreas ambientalmente degradadas, con son las márgenes de las cuencas urbanas y las zonas inundables (Merlinsky, 2013). A ello se suma la activa política de vivienda a través del Plan Federal de Viviendas que se inició a partir del nuevo siglo y que supuso la creación de barrios de vivienda popular en los bordes de la urbanización (Di Virgilio y Rodríguez, 2023) . Estas formas de ocupación del suelo urbano en áreas sin previa cobertura de redes de servicio, supuso la

conformación de modelos descentralizados de prestación, también llamados sistemas desvinculados, a cargo de privados (en el caso de los barrios cerrados) o de los propios municipios locales (barrios de vivienda social), así como formas autgestivas de abastecimientos (en el caso de los asentamientos informales), conformando un territorio fragmentado y segregado no sólo en términos de la materialidad de las redes, sino de su institucionalidad: distintos actores encargados de la prestación de servicios, con criterios y recursos distintos para garantizar agua de calidad y sanemiento.

Además de la ampliación del área de concesión, otro hito importante que tuvo lugar en el período de re-estatización del servicio, es el reconocimiento formal de los asentamientos informales como áreas merecedoras de las redes de agua y saneamiento. Como se mencionó en el apartado anterior, históricamente la empresa (independientemente de los modelos de prestación que tuvieron lugar en los distintos períodos) se había mostado reticente a ampliar la cobertura en las villas y asentamientos informales, bajo el argumento de que son barrios que se encuentran fuera del catastro, o bien donde no hay tenencia formal de las viviendas. Esta situación cambió en el año 2017 a partir del decreto Nro. 358 del Relevamiento de Barrios Populares (RENABAP), luego ratificado por la Ley Nacional de Integración Socio-Urbana (Ley 27.453) que, entre otras cosas, permitió que los hogares de barrios populares que carecen de tenencia formal de su vivienda, puedan acceder a un certificado de vivenda familiar que les da derecho a exigir servicios públicos básicos como son el agua y el saneamiento. La introducción del RENABAP dentro de la normativa nacional exigió a las empresas prestadoras de servicios públicos, en este caso, AySA, a revisar su propia reglamentación. Así fue que en el año

Así fue que a fines del año 2017 la Agencia de Planificación (Apla), organismo autónomo que junto al Ente Regulador de Agua y Saneamiento, controlan la prestación estatal, aprobó los “Criterios de Intervención en Construcción de Infraestructura y Operación del Servicio de Agua y Saneamiento en Barrios Populares/Urbanizaciones Emergentes” mediante la Resolución N° 26. Este documento, elaborado por AySA con el aval de autoridades nacionales, introdujo una flexibilización en los requisitos técnicos para la construcción de

sistemas de agua y saneamiento. Los nuevos criterios establecieron condiciones para la provisión de servicios en áreas con déficit y configuraciones urbanas no tradicionales. Básicamente, la flexibilización incluyó cambios en la delimitación de las áreas de intervención. Previamente, AySA no podía operar en calles que no estuvieran catastradas o que no cumplieran con anchos normativos específicos. A partir de la resolución emitida, la empresa puede intervenir en calles de uso público con doble acceso y un ancho mínimo de 4 metros. Asimismo, se flexibilizaron los criterios para definir vías públicas, permitiendo que AySA participe desde etapas tempranas en procesos de urbanización de barrios populares, incluyendo aquellos que solo cuentan con planificación de futuras calles y espacios públicos (Bereciatúa et al., 2018). Si bien esta medida supone un avance importante por parte de la empresa en reconocer áreas y sectores sociales históricamente marginados de las provisión de infraestructura, aún quedan vacíos normativos como el caso de las villas de la Ciudad Autónoma y de algunos municipios del primer cordón del conurbano, donde las calles internas, también llamadas “pasillos”, no logran alcanzar los 4mts de ancho y donde la empresa no se hace responsable por brindar servicios.

Para la ampliación del servicio en áreas vulnerables, la empresa incrementó los programas Agua + Trabajo y Cloaca + Trabajo, que si bien se habían creado hacia final del período privatizado (año 2004); a partir de la gestón estatal se ampliaron al conjunto del área de prestación, encargándose no sólo de los servicios de agua, sino también de cloaca. Estos programas se caracterizan por emplear cooperativas de trabajo de los propios barrios para la implementación de las obras, logrando así no sólo ampliar la cobertura, sino también generar empleos y capacitar mano de obra local. Para octubre del 2023, estos programas distribuídos en el área metropolitana, habían logrado generar más de 18 mil empleos y beneficiar a 1,8 millones de habitantes (AySA, 2023).

De este modo, y como conclusión del período re-estataizado, es posible advertir ciertas continuidadaes respecto al modelo de misión hidráulica basado en un modelo centralizado de grandes obras, pero también se reconocen ciertas rupturas, relativas principalmente al reconocimiento de áreas y sectores

históricamente marginadas, que implicaron la revisión de las lógicas de expansión.

CONSIDERACIONES FINALES

El trabajo se propuso explorar desde un enfoque centrado en la ecología política, la evolución histórica de los servicios de agua y saneamiento en el AMBA, en tanto parte central del proceso de construcción territorial del área metropolitana. El objetivo fue estudiar cómo a lo largo del tiempo, los distintos modelos de prestación y las lógicas que subyacen a la política sectorial, fueron consolidando desigualdades socio-espaciales en la prestación de los servicios, que a su vez se solapan con otras desigualdades ambientales y socilaes pre-existentes. En este sentido, ell trabajo logró evidenciar cómo la urbanización asincrónica y la desigual distribución de los servicios a lo largo del tiempo, han configurado un territorio fragmentado donde el acceso al agua sigue siendo limitado para gran parte de la población, particularmente en áreas periféricas y vulnerables.

A lo largo del trabajo, se logra apreciar cómo durante la primera parte del siglo XX, el modelo sanitarista estatal de OSN priorizó una visión universalista del servicio a través del modelo social del agua, pero su sostenibilidad en el tiempo fue limitada debido al desfinanciamiento del sector y la velocidad de la expansión urbana. Posteriormente, la privatización de los servicios en los años 90 exacerbó las desigualdades al mercantilizar el acceso al agua, aumentando los costos fijos de la tarifa, priorizando zonas con mayor capacidad de pago y relegando las áras periferias y los sectores vulnerables.

Por su parte, la re-estatización del servicio iniciada en el año 2006 logró importantes avances en términos de inclusión social, expresados en el reconocimiento de los barrios populares, la ampliación del área de concesión al conjunto del AMBA (y a municipios históricamente relegados) y el aumento de programas tales como Agua y Cloaca + Trabajo.

Sin embargo, a pesar de los recientes avances, aún persisten importantes desafíos. El modelo centralizado y basado en grandes obras de infraestructura —propio de la misión hidráulica— ha mostrado limitaciones frente a la

complejidad territorial y la diversidad de necesidades en el AMBA. En este sentido, se torna necesario avanzar hacia enfoques más flexibles que incorporen soluciones descentralizadas (pero que no por ello atenten contra la calidad de los servicios brindados), integrando las demandas de sectores históricamente excluidos. Por otro lado, se torna imporante fortalecer la capacidad institucional y financiera de AySA, asegurando que las políticas tarifarias y que la dependencia de financiamiento internacional para el desarrollo de las obras, no impliquen condicionalidades que obstaculicen la equidad en el acceso y terminen de ese modo perpetuando las desigualdades hídricas.

En un contexto nacional donde el rol y la importancia del Estado están en discusión, y donde vuelven a primar ideas privatizadoras de lo servicios públicos -entre ellos el agua y saneamiento-, el presente trabajo busca alentar la reflexión sobre los resultados obtenidos a partir de los distinos modelos de prestación a lo largo de la historia. Si bien hemos podido ver que en cada período se presentaron desafíos particulares para alcanzar la universalización de los servicios en el AMBA, también hemos podido ver que los mayores logros en términos de expansión de los servicios especialmente en áreas vulnerables o históricamente marginadas han estado acompañados de modelos públicos de prestación. Dicho de otro modo, al estudiar los distintos modelos de prestación de servicio que existieron en el AMBA desde inicios del siglo XX, es posible advertir que el período privatizado, lejos de alentar una mayor democratización de los servicios, agudizó las desigualdades socio-espaciales en relación al acceso al agua y el saneamiento. Al comparar la experiencia argentina con la de otras ciudades de la región e incluso del mundo, las conclusiones son similares: en la mayoría de los casos la privatización de los servicios de agua no lograron cumplir con los objetivos de universalización a los que se había comprometido en un inicio (Castro, 2007). Claro que eso no significa afirmar que una empresa de agua, por el simple hecho de ser estatal, se convierta en una empresa de carácter público que logre alcanzar un gestión equitativa y sustentable del servicio (McDonald, 2023). De allí que se torne imperante analizar y reflexionar desde un enfoque crítico, sobre los desafíos en términos de lógicas de intervención, de capacidades y de recursos, que presenta la gestión actual del

servicio para responer las demandas históricas y urgentes de una sociedad estructuramente desigual como es aquella que reside en el AMBA, donde las redes de infraestructuras son un elemento constitutivo más de dicha inequidad.

REFERÊNCIAS

AGUA Y SANEAMIENTOS S.A. (AySA). **Agua Potable.** Disponible en: https://www.aysa.com.ar/Que-Hacemos/Agua-potable. 2024.

AGUA Y SANEAMIENTOS S.A. (AySA). **Plan Agua + Trabajo (A+T) y Cloaca + Trabajo (C+T).** Disponible en: https://www.aysa.com.ar/portal/Que-Hacemos/Plan-de-obras/A-T_C-T/A-T_C-T-. 2023.

ARZA, Cecilia. **El impacto social de las privatizaciones: el caso de los servicios públicos domiciliarios**. Segunda Serie de Documentos de Informes de Investigación Nro 10. Buenos Aires: FLACSO Argentina. 2002

AZPIAZU, Daniel, Bonofligio, Nicolás y Nahón, Cecilia. **Agua y energía. Mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país.** Documento de Trabajo Nº 18, Área de Economía y Tecnología. FLACSO. 2018.

AZPIAZU, Daniel y Castro, Esteban. Aguas Públicas: Buenos Aires in Muddled Waters. En M. Pigeon, D. McDonald, O. Hoedeman, y S. Kishimoto (Eds.) **Remunicipalisation: Putting Water Back into Public Hands**. Amsterndam: Transnational Institute. 2012. Pp. 58-73.

BABBO, Luis. El territorio del saneamiento en la conformación espacial del Área Metropolitana de Buenos Aires (1871-1941). **Registros. Revista De Investigación Histórica**, *15*(1), Pp.5–21. 2019.

BAKKER, Karen. A Political Ecology of Water Privatization. **Studies in Political Economy**, 70(1), Pp. 35–58. 2003.

BERECIARTUA, Pablo; Lentini, Emilio; Brenner, Federica; Mercadier, Augusto y Tobías, Melina. El desafío de la accesibilidad a los servicios de agua potable y saneamiento en los barrios populares de Buenos Aires. **Social Innovation Journal**. Issue 45. 2022.

BLANCHON, David, & GRAEFE, Olivier. Radical political ecology and water in Khartoum. A theoretical approach that goes beyond the case study. **L'Espace Géographique** *(English Edition)*, *41*(1), 36–50. 2012.

BOELENS, Rutgerd; HOOGESTEGER VAN DIJK, Jaime; SWYNGEDOUW, Erik et al. Hydrosocial territories: a political ecology perspective. In: **Water International**. Vol. 41, No. 1. pp. 1-14. 2016.

BOELENS, Rutgerd; CREMERS, Leontien y ZWAANTJE ZWARTEVEEN, Margreet. Justicia Hídrica: acumulación de agua, conflictos y acción de la sociedad civil en: Boelens, Cremers y Zwaantje Zwartevenn (Eds.). **Justicia Hídrica. Acumulación, conflicto y acción social.** Lima:Fondo Editorial PUCP, 2011.

BUDDS, Jessica. Power, Nature and Neoliberalism: The Political Ecology of Water in Chile. **Singapore Journal of Tropical Geography**, (25). pp. 322-342. 2004.

CÁCERES, Verónica. **Agua potable y saneamiento domiciliario por fuera de las redes.** Editorial Académica Española; Illustrated edición. P. 124. 2013.

CASTRO, Esteban. Agua y gobernabilidad: entre la ideología neoliberal y la memoria histórica. **Cuadernos del CENDES**. 22 (59), Caracas. Pp. 1-21. 2015.

CASTRO, Esteban. La privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina. **Revista Nueva Sociedad**. 207. Pp. 93-112. 2007.

CATENAZZI Andrea, **Réseaux techniques métropolitains et action publique locale.** La territorialisation de la gestion de l'eau dans l'aire métropolitaine de Buenos Aires pendant la concession d'Aguas Argentinas. 1993-2006. Tesis de doctorado en Geografía, Planificación y Urbanismo, París, Université Sorbonne Nouvelle, 2015.

DA CUNHA, José Marcos y RODRÍGUEZ, Jorge. Crecimiento urbano y movilidad en América Latina. **Revista Latinoamericana de Población**.. 3 (4-5). 27-64. 2009.

DE GOUVELLO Bernard, LENTINI Emilio y BRENNER Federica. Changing paradigms in water and sanitation services in Argentina: towards a sustainable model? **Water International**. Vol. 37, n° 2. Pp. 91-106. 2012.

DI VIRGILIO, Mercedes. Desigualdades, hábitat y vivienda en América Latina. **Nueva Sociedad**. 293. Mayo-Junio. 2021.

DI VIRIGILIO, Mercedes. Urbanizaciones de origen informal en Buenos Aires. Lógicas de producción de suelo urbano y acceso a la vivienda. **Estudios demográficos y urbanos** de El Colegio de México, vol. 30, núm. 3 . 2015.

DI VIRGILIO, Mercedes y RODRÍGUEZ, Carla. 40 años de democracia y políticas habitacionales: el acceso a la vivienda y el hábitat adecuado como cuestión pendiente. **Revista Bordes**. Núm. 28 (145). 2023.

HERRERO, Aca Carolina y Fernández, Leonardo. **De los ríos no me río**. Buenos Aires: Editorial TEMAS. 2008.

PÍREZ, Pedro. La urbanización y la política de los servicios urbanos en América Latina. **Andamios**, *10*(22), 45-67. 2013.
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS – INDEC. **Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas**, INDEC: Buenos Aires. 2022.

GANDY, Mathew. **The Fabric of Space:** Water, Modernity, and the Urban Imagination**.** Cambridge, USA: MIT Press, 2017.

SWYNGEDOUW, Eric, KAIKA, María y HEYNEN, Nick. Urban Water: A Political-Ecology Perspective. **Built Environment** 28 (2): 124-137.

LINTON, Jamie. **What is water?** The history of a modern abstraction. UBC Press. 2010.

MCDONALD, David. **Meanings of public and the future of public service**s. New York: Routledge. 2023.

MCDONALD, David. Remunicipalization: The future of water services? **Geoforum**, Vol. 91, 2018. P.47-56.

MERLINSKY, Gabriela. **Política, derechos y justicia ambiental : el conflicto del Riachuelo**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Fondo de Cultura Económica, 2013.

MIRAGLIA, Marina. Abordaje interdisciplinario para los estudios territoriales. La eco-geografía, los sistemas complejos y la historia ambiental aplicados en el estudio de los procesos de transformación ambiental. **Oficio Revista de Historia e Interdisciplina.** 3 (1). Pp. 55-74. 2015.

MOLLE, Francois. La gestion de l'eau et les apports d'un approche par la political ecology, en: D. Gautier, T. Benjamin (comp.) **Environnement, discours et pouvoir. L'approche Political Ecology**. Versailles: Editions Quae. 2011. Pp. 219-238.

MOLLE, Francois.; Mollinga, Peter. y Wester, Philippus. Hydraulic bureaucracies and the hydraulic mission: Flows of water, flows of power. **Water Alternatives** 2(3). Pp. 328-349. 2009.

REGALSKY Andrés, De Buenos Aires a las provincias. La formación de una gran empresa pública: Obras Sanitarias de la Nación, 1891-1930, **Desarrollo Económico**, vol. 50, n° 199. p. 455-483. 2010.

TOBÍAS, Melina. El desarrollo de redes de agua y saneamiento en Buenos Aires y la primacía del paradigma de la ingeniería heroica. En: Menazzi, Luján y Jajamovich, G. **Saberes urbanos.** Profesionales, técnicos, funcionarios y agencias estatales en la producción de ciudad. Buenos Aires, Teseo Press, 2019. Pp. 173-202.

TOBÍAS, Melina. **Política del agua, controversias socio-técnicas y conflictos territoriales en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2006-2015).** Tesis de doctorado no publicada. Co- tutela entre la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires y la Université Paris 3 Sorbonne Nouvelle. Fecha de defensa 10 de Julio 2017.

TOBÍAS, Melina y CATENAZZI, Andrea. ¿Agua para todos o agua para quiénes? Continuidades y rupturas del ciclo hidrosocial en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Chloé Nicolas-Artero et al. (Eds.) ***Luttes pour l'eau dans les Amériques***, Éditions de l'IHEAL, 2022. Pp. 194-212.

SCHNEIER-MADANES Graciela, From Well to Network: Water Supply and Sewerage in Buenos Aires, **Journal of Urban Technology**, vol. 8, n° 3. p. 45-63. 2001.

SEDREZ, Lise Fernanda y MIRAGLIA, Marina. A cidade perdida paraas águas: o caso da Vila Epecuén na província de Buenos Aires, Argentina. **Esboços Histórias Em Contextos Globais.** 20(30), 2013. Pp. 35–51.

SWYNGEDOUW, Eric. **Liquid Power**. Contested Hydro-Modernities in Twentieth-Century Spain. Cambridge, USA: MIT Press. 2023. 320p.

SWYNGEDOUW, Erik. **Power, Water and Money: Exploring the nexus.** Human Development Repo. 2006.

YATES, Julian, TADAKI, Marc y CLARK, Cristy. Political ecologies of urban water governance. En: Thomas Bolognesi, Francisco Silva Pinto, Megan Farrelly: **Routledge Handbook of Urban Water Governance.** Abingdon Oxon Uk: Routledge. 2022.

Recebido em: 15/07/2025.

Aprovado para publicação em: 02/12/2025.