

Pandemia, desigualdades ambientales y acceso al agua en el Área Metropolitana de Buenos Aires

María Gabriela Merlinsky

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Melina Tobías

Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Fecha de recepción: 19-10-2020

Fecha de aceptación: 18-11-2020

Resumen

La pandemia del COVID-19 es un acontecimiento social que permite visibilizar las desigualdades preexistentes en relación con la problemática ambiental y a la accesibilidad al agua y saneamiento en el área metropolitana de Buenos Aires. Este trabajo recupera una mirada histórica sobre los procesos de urbanización y ocupación del suelo en las últimas décadas e indaga en las lógicas diferenciales y excluyentes en materia ambiental y sanitaria. Nos interesa mostrar que las principales desigualdades socio-espaciales en relación a la accesibilidad al agua potable y el saneamiento son procesos que deben ser entendidos desde una mirada que integre la política urbana, la política habitacional y un enfoque de justicia ambiental.

Palabras clave: pandemia; desigualdades ambientales; Área Metropolitana de Buenos Aires.

Abstract

The COVID-19 pandemic is a social event that makes visible the pre-existing inequalities in relation to environmental problems and accessibility to water and sanitation in the metropolitan area of Buenos Aires. This paper takes a historical view on the processes of urbanization and land occupation in recent decades and investigates the differential and excluding logics in environmental and health matters. We want to show that the main socio-spatial inequalities in relation to accessibility to drinking water and sanitation are processes that must be understood from a perspective that integrates urban policy, housing policy and an environmental justice approach.

Keywords: pandemic; environmental inequalities; Metropolitan Area of Buenos Aires.

Resumo

A pandemia COVID-19 é um evento social que torna visíveis as desigualdades pré-existentes em relação aos problemas ambientais e de acessibilidade à água e saneamento na área metropolitana de Buenos Aires. Este trabalho recupera um foco histórico sobre os processos de urbanização e ocupação do solo nas últimas décadas e investiga as lógicas diferenciais e de exclusão

em questões ambientais e de saúde. Nós queremos mostrar que as principais desigualdades socio espaciais em relação à acessibilidade à água potável e ao saneamento são processos que devem ser entendidos em uma perspectiva que integre a política urbana, a política habitacional e a justiça ambiental.

Palavras-chave: pandemia; desigualdades ambientais; Área Metropolitana de Buenos Aires.

Introducción

La epidemia de fiebre amarilla de 1871, en la que murieron más de 13.000 personas en solo cuatro meses, es recordada como un parteaguas en la historia sanitaria de la Argentina. En aquel momento, la estrategia de lucha contra la enfermedad dio lugar a medidas de reordenamiento urbano en Buenos Aires y a la construcción de una red de agua y saneamiento que, para la época, fue pionera en América Latina. En estos días la pandemia del COVID-19 afecta de manera exponencial a los habitantes de los grandes centros urbanos y, de manera singular a quienes viven en los barrios populares del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) donde aún persiste un importante déficit de cobertura sanitaria.

La emergencia del coronavirus actualiza condiciones de riesgo preexistentes y deja expuestos procesos históricos de larga data ligados a la desigualdad en el acceso al agua potable y el saneamiento en el área metropolitana. Es necesario puntualizar que, si en 1871 hubo cambios importantes en materia de urbanismo, se trataba de intervenciones de otra escala, pues en ese momento la población urbana ascendía a los 185.000 habitantes. Actualmente, en Argentina son más de cuatro millones las personas que viven en barrios populares (cerca del 30% reside en partidos del conurbano bonaerense). El 91% de la población que habita en estos barrios no posee acceso al agua potable y el 98% carece de redes de saneamiento (RENABAP, 2017), enfrentando altos niveles de riesgo sanitario. Esta situación lleva a que, en estos días de pandemia, la población más expuesta a contraer el COVID-19 es la que reside en sitios de urbanización popular y está expuesta al riesgo sanitario).

Esto nos lleva a una pregunta central en torno el rol que debe cumplir el Estado en la producción de suelo urbano y el hábitat de calidad para los sectores populares y -hay que resaltar este punto- son políticas que deberían articularse a escala metropolitana. Aquí no debería omitirse la estrecha conexión entre la cuestión urbana y ambiental. En razón de la especulación inmobiliaria como de la estratificación de los mercados y en virtud de las prácticas de las clases medias y altas, que son marcadamente discriminatorias con respecto a quién puede “merecer la ciudad”, importantes fracciones de las clases populares se ven obligadas a vivir en territorios de escaso valor económico como son las tierras fiscales abandonadas, espacios urbanos inundables, áreas contaminadas y territorios sin servicios sanitarios.

El presente trabajo se propone reflexionar, desde un enfoque centrado en la ecología política, en torno a las desigualdades socio-ambientales y sanitarias en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)¹, y el modo en que estas se han profundizado en los últimos meses en el marco de la pandemia, situación que es más gravosa para la población que reside en villas y asentamientos populares. Para cumplir con este objetivo, apelamos a una estrategia cualitativa centrada en la revisión y análisis de fuentes secundarias (informes técnicos de las empresas prestadoras y los entes regulatorios, investigaciones anteriores realizadas sobre la evolución del sector en el AMBA) y fuentes primarias (entrevistas telefónicas con referentes barriales de distintos municipios del área metropolitana para indagar la situación sanitaria en contextos de pandemia).

La ecología política del agua como entrada para ver las desigualdades

La ecología política del agua subraya la dimensión de poder que subyace en las relaciones socio-naturales, entendiendo que los problemas del agua no son de naturaleza técnica sino más bien política (Bakker, 2003; Blanchon y Graefe, 2012; Heynen, Kaïka y Swyngedouw, 2005). Las diferentes visiones sobre el agua se entroncan con formas de apropiación territorial del recurso (Budds, 2004; Swyngedouw 2004, 2006). De este modo, es importante preguntarnos: ¿para quién es el agua que se produce en la ciudad? y ¿cómo se concibe el servicio para los distintos grupos sociales y áreas geográficas?

Al explorar el proceso histórico de construcción que dio lugar a la circulación del agua en la ciudad es posible dar cuenta de un proceso social y político de larga data que fue consolidando zonas cubiertas por el servicio (y, en consecuencia,

1 El AMBA, también denominado como Gran Buenos Aires, es el territorio comprendido por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 24 municipios que la rodean en formas de coronas o cordones.

integradas al tejido urbano) y zonas sin conexión al agua potable y las cloacas, que permanecieron marginadas y excluidas. Esto explica que las desigualdades socio-espaciales que existen actualmente en la distribución del agua potable y el saneamiento no sólo responden a los modelos de prestación vigentes, sino a los efectos y/o sedimentos que tienen las políticas urbanas y sectoriales de décadas anteriores en la implementación de políticas actuales sobre el servicio (Tobías y Fernández, 2019).

Para profundizar en esta idea interesa aquí retomar el trabajo de Graham y Marvin (2001) *Splintering Urbanism*, donde se problematiza el rol de las infraestructuras de redes en el incremento de la fragmentación urbana. Así, es posible observar distintos mecanismos implementados históricamente por desarrolladores urbanos, operadores de servicios, e incluso por organismos municipales y provinciales, para extender las redes de servicio a las áreas periféricas valorizadas y ricas, evadiendo mediante estrategias de “bypass” la expansión del servicio de red en espacios no valorizados (Cabrera, 2018). En la mayoría de los casos, estas estrategias acompañan las restricciones de acceso al servicio por parte de la población de escasos recursos, justificada por marcos normativos que exigen regularidad en la tenencia de las tierras y argumentaciones técnicas sobre las características urbanísticas de los asentamientos y villas. En ese sentido, el trazado y la expansión de las redes de agua y cloaca en la región muestra un escenario que se aleja de la red integrada que conecta puntos entre sí y, por el contrario, nos muestra una imagen de archipiélagos de infraestructura en los que se solapan distintas formas formales e informales de provisión de servicio (Bakker, 2003).

Desigualdad social y cuestión hídrica en el Área Metropolitana de Buenos Aires

La expansión de las redes de agua y cloaca en el AMBA ha oscilado a lo largo de tiempo a través de modelos públicos y privados de prestación. A grandes rasgos, es posible identificar cuatro grandes momentos: el período de gran intervención federal (1912-1980), el comienzo del declive del sector y la descentralización de los servicios (década de 1980), la oleada privatizadora (década de 1990), y el ciclo de retorno del Estado en la prestación del servicio a partir del nuevo siglo. A continuación, hacemos un breve repaso de cada etapa y de los efectos territoriales que éstas han tenido en la consolidación de desigualdades sociales.

Obras Sanitarias de la Nación y el modelo federal del agua

En Buenos Aires el avance en la expansión de las redes de agua y saneamiento tuvo su época de oro a comienzos del siglo XX. En efecto, la creación de Obras Sanitarias de la Nación (OSN) en 1912 dio inicio al período de la gran intervención federal en materia de agua y saneamiento. Fueron los años de expansión de un enfoque higienista que puso el centro en las condiciones del medio social como un vector de las enfermedades, algo que permitió unir las agencias estatales en torno a dos disciplinas de gran reconocimiento social: la medicina y la ingeniería. Pero son especialmente los ingenieros quienes ganan legitimidad y autoridad tecno científica como principales actores encargados de dominar a través del conocimiento y las tecnologías existentes, los recursos hídricos de la región (y del país entero) para transformarlos en agua potable apta para el consumo humano. Comienza a consolidarse el modelo de la misión hidráulica (Molle, Mollinga y Wester; 2009), caracterizado por una cosmovisión donde prima la idea de manipulación y dominación del hombre sobre la naturaleza, con el fin de acompañar el proceso de urbanización, consolidar el crecimiento de los centros urbanos y garantizar las condiciones de salubridad de la población.

En esta primera etapa OSN elaboró un plan de obras que logró garantizar la cobertura del servicio para la Capital Federal y que luego, a finales de los años 30, se extendió hacia la conurbación, con la creación del Área Sanitaria Metropolitana incluyendo a trece municipios del conurbano² (Babbo, 2014). El objetivo del plan era institucionalizar en un único distrito sanitario la unidad técnico-administrativa del aglomerado bonaerense, adaptándose así a la expansión que había adquirido el área metropolitana en las últimas décadas.

Este sistema metropolitano entró luego en un proceso de estancamiento y esto coincidió con un período de intenso crecimiento urbano en los bordes de la ciudad. En efecto, durante el auge del modelo de Industrialización por

2 En un principio, dicha área incluía a los partidos de Almirante Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, San Fernando, San Isidro, San Martín, Tres de Febrero, Tigre y Vicente López; y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (actual CABA).

Sustitución de Importaciones (década de 1930), importantes contingentes de población se instalaron en la primera y segunda corona de urbanización de la metrópolis, muchas veces en terrenos inundables y - en la mayoría de los casos- mediante el trabajo comunitario y la construcción de viviendas usando mano de obra familiar. Esto dio como resultado un desequilibrio entre el crecimiento de la ciudad y la expansión del servicio de red, que por su propio diseño se presentaba poco flexible para expandirse en estos sectores al ritmo del crecimiento de la demanda.

Así, fue profundizándose una diferenciación socio espacial de la cobertura sanitaria (Catenazzi, 2006), que se vio incrementada por dos procesos simultáneos que tuvieron lugar en la periferia del AMBA en las últimas décadas. Por un lado, el crecimiento y auge de las urbanizaciones cerradas destinadas a sectores de altos ingresos que comenzaron a desarrollarse en el segundo y tercer cordón a través de modelos autónomos de prestación de servicios (sea través de privados o de cooperativas). Y, por otro lado, el crecimiento de las villas, asentamientos y complejos habitacionales que, en la mayoría de los casos, se localizaron en las zonas más degradadas en términos ambientales: márgenes de las principales cuencas hídricas contaminadas de la región -Riachuelo y Reconquista-, basurales y zonas inundables (Cravino et al., 2008, Merlinsky, 2013). De este modo, la dinámica que asumió el modelo territorial de crecimiento de la metrópolis de Buenos Aires a partir de la década del '70 se caracterizó por una creciente segregación en áreas más distantes del conurbano, con sectores ricos emplazados en urbanizaciones cerradas, y sectores pobres en villas y asentamientos localizados en suelos degradados. Ambos procesos agravaron aun más el retraso de las redes de infraestructura en agua y saneamiento, ya que sea por la baja densidad en el primer caso, o por la dificultad de construir infraestructuras en una traza urbana no consolidada en el segundo.

El fin del modelo federal del agua y la descentralización de los servicios

En el año 1980 el gobierno militar de Jorge Rafael Videla decide transferir la prestación de los servicios a las provincias mediante la Ley N° 18.586 y el Decreto 258/80, sin asignar a las mismas financiamiento específico para la gestión del mismo (Azpiazu, Catenazzi y Forcinito, 2006).

El accionar de la empresa OSN quedó a partir de entonces limitado al área o distrito sanitario metropolitano, conformada por la Ciudad de Buenos Aires y 13 partidos del conurbano bonaerense. La mayoría de las provincias restantes (e incluso de Buenos Aires, para el caso de aquellas localidades fuera del área sanitaria metropolitana) creó administraciones provinciales basadas en el modelo de OSN, mientras que otras transfirieron sus servicios a las municipalidades o a cooperativas, limitando su accionar a las tareas de planificación, en un primer intento de retirada por parte del Estado de la prestación del servicio (de Gouvello et al., 2012: 93).

La descentralización no supuso una mejora en la prestación del servicio en el AMBA. La crítica situación económica del país y la falta de prioridad del saneamiento en la agenda pública de esos años, agudizaron la crisis del sector (Tobías, 2017). Siguiendo los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda, a comienzos de los '90, el 70% de la población (cerca de 6 millones de habitantes) correspondiente al área provista por OSN tenía acceso al agua potable, y tan sólo el 58% (5 millones de habitantes) contaba con desagües cloacales. Si se excluye la Ciudad Buenos Aires - que para ese entonces ya presentaba una cobertura cercana al 100 % en ambos servicios- las cifras empeoran notablemente: sólo el 53% de la población del conurbano bonaerense tenía acceso al agua de red, mientras que el servicio de cloacas tan sólo llegaba al 35% de habitantes (Ferro, 2000).

Privatización de los servicios de agua y saneamiento: la concesión a Aguas Argentinas S.A

En la década de los '90, la prestación del servicio de agua y saneamiento en el área metropolitana -al igual que el resto de servicios públicos- se vio atravesada por los procesos de privatización que afectaron al país y la región. La concesión pasó a manos de la empresa de capitales franceses Aguas Argentinas (AASA). Fue entonces cuando se dejó atrás el enfoque social del agua para dar lugar a un modelo de gestión basado en la comodificación del recurso hídrico, es decir su consideración como bien de mercado y no como derecho (Azpiazu y Castro, 2012). En el período que va desde 1993 a 2006, los precios de mercado definieron la posibilidad de acceder al servicio, hubo un incremento acelerado de tarifas, se detuvo la inversión y se priorizó la expansión en áreas con capacidad de pago (especialmente la zona norte del AMBA), situación que contribuyó a ampliar la brecha de conexión al servicio entre clases sociales

(Arza, 2003).

Los datos existentes para el año 2001 muestran que AASA apenas cumplimentó con el 19,2% de las inversiones acordadas (Azpiazu, 2010). En cuanto a los objetivos de cobertura previstos, hacia fines del año 2002, el agua potable –que debía alcanzar un valor de 88%- sólo cubrió el 79%, mientras que en lo que refiere a desagües cloacales, la situación es aún más grave: la cobertura alcanzada fue de 63%, cuando el objetivo fijado correspondía a un valor de 74%. Esta disparidad entre lo planeado y lo efectuado no sólo se observa en lo que refiere a la cobertura del servicio, sino también en materia del tratamiento primario de aguas servidas: el contrato de concesión establecía la meta de un 74%, y sólo se concretó un 7% (ETOSS, 2003).

La re-estatización del servicio y la creación de AySA

En el año 2006, el Estado Nacional optó por la rescisión del contrato de concesión con la empresa privada, y en su lugar creó la empresa estatal Agua y Saneamientos Sociedad Anónima (AySA). El diagnóstico en ese momento era de un déficit de cobertura de 3 millones de personas sin servicio de agua potable y 6 millones con carencia de desagües cloacales. Frente a ese escenario, la nueva empresa diseñó un plan director con la meta de llegar al 100 % de cobertura en el año 2020. En los últimos catorce años hubo avances significativos expresados en el tendido de redes de agua y la ampliación del área de concesión, no obstante, también se visibilizaron los principales desafíos del sector para lograr la universalización del servicio en el área metropolitana.

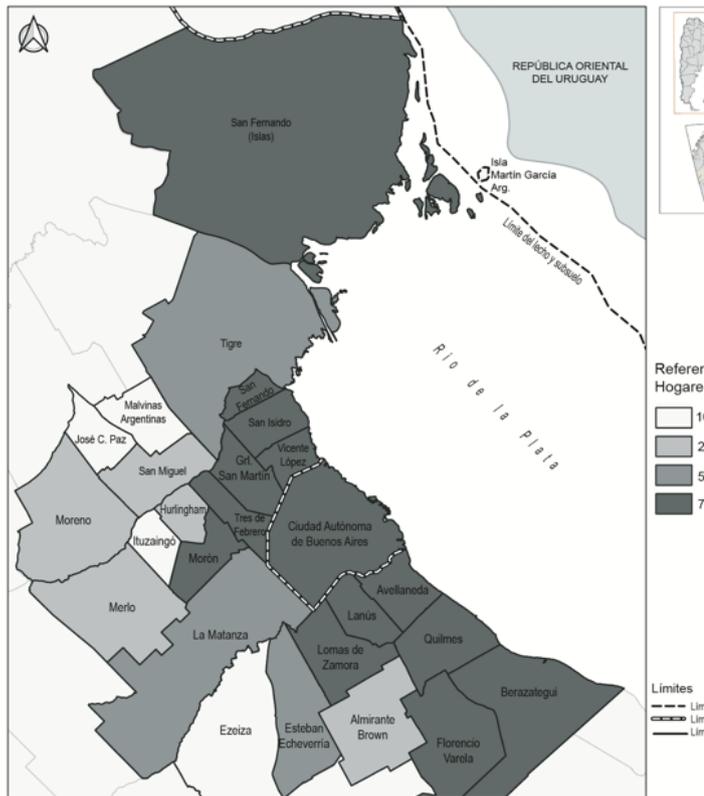
A partir del 2016 AySA amplió su competencia a nueve nuevos partidos del segundo y tercer cordón que históricamente se encontraban bajo la órbita de la empresa provincial Aguas Bonaerenses S.A. La empresa pasó a abarcar prácticamente la totalidad de los 24 municipios del área metropolitana (además de la CABA), excepto Berazategui que mantiene una prestación municipal³. Esta ampliación supuso prácticamente duplicar su superficie de prestación, incorporando más de 3 millones de personas de las cuales sólo el 38% posee agua por red pública y el 27% tiene acceso a desagües cloacales (AySA, 2018).

En cuanto a la expansión del servicio, se observa que, si bien los niveles de cobertura fueron incrementándose en las últimas décadas, persiste una brecha importante entre el agua potable y el saneamiento, siendo mayor la accesibilidad al agua que a las cloacas. Mientras la población servida con agua potable alcanza el 74%, la población con desagües cloacales sólo representa el 59% del total del área de concesión (AySA, 2018). A continuación, se presentan los datos de cobertura del último censo 2010 georeferenciados por partidos del área metropolitana (figuras 1 y 2).

Figura N°1. Hogares con disponibilidad de servicio de agua de red pública (%). Año 2010.

3 Desde su creación en el año 2006 y hasta el 2016, el área de concesión de AySA abarcaba la Ciudad Autónoma y 17 municipios del conurbano: Avellaneda, General San Martín, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, Hurlingham, Ituzaingó, Quilmes, San Isidro, Tres de Febrero, Vicente López, La Matanza, Almirante Brown, Esteban Echeverría, Ezeiza, San Fernando y Tigre. A partir del 2016, se incorporan los partidos de Escobar, Malvinas Argentinas, José C Paz, San Miguel, Pilar, Presidente Perón, Moreno, Merlo y Florencio Varela.

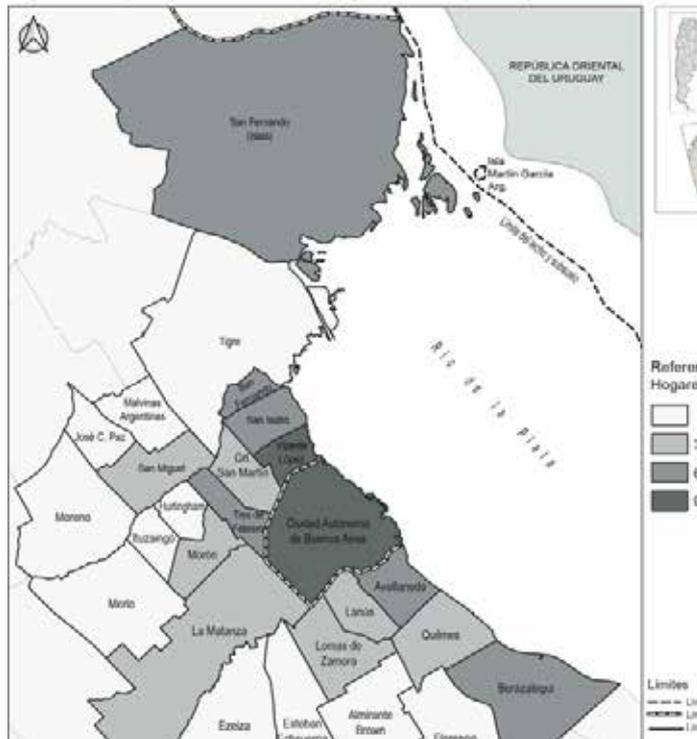
Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 24 partidos del Gran Buenos Aires.
Hogares con disponibilidad de servicio de agua de red pública, en porcentaje. Año 2010



Fuente: INDEC

Figura N° 2. Hogares con disponibilidad de servicio de desagües cloacales (%). Año 2010.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 24 partidos del Gran Buenos Aires.
Hogares con disponibilidad de servicio de desagüe cloacal, en porcentaje. Año 2010



Fuente: INDEC

Como se observa a partir de los mapas, los valores de cobertura no muestran una distribución socio-espacial

homogénea a lo largo del AMBA, siendo la zona de la Capital la más cubierta (alcanzando valores próximos al 100%) y los municipios más periféricos –especialmente de la zona oeste y sur- del segundo y tercer cordón, los más deficitarios, con cifras alarmantes por debajo del 50% en ambos servicios.

Pandemia y profundización de la crisis sanitaria en los barrios populares del AMBA

Se estima que en el AMBA actualmente viven 1,2 millones de personas en villas y asentamientos (Salvia, 2020). El crecimiento de estos barrios se explica, por un lado, por la densificación de las villas de la Capital y del primer cordón de partidos del conurbano. Y, por otro lado, por la extensión de nuevos asentamientos y nuevas familias hacia las áreas más periféricas del segundo y tercer cordón (Cravino, 2018). En la mayoría de las villas y asentamientos, no existen redes formales de agua potable y cloaca, e incluso en muchos casos a esta situación se agrega la necesidad de tener que compartir el baño con otros hogares, lo que agrava las condiciones sanitarias de las familias.

Quienes no tienen garantizada la continuidad del agua (por problemas de presión) o directamente no tienen acceso a redes de agua en sus viviendas, ni tampoco en las cercanías de su hogar, no tienen otra opción más que acarrear el agua de camiones cisterna (si los hay), de otras viviendas, o bien acudir al mercado y comprar agua envasada para garantizar lo que debería ser un derecho humano básico como es el agua potable, esencial para la seguridad alimentaria y para la higiene que exige la prevención de innumerables enfermedades, como es el caso del COVID 19..

En estos meses de aislamiento social obligatorio, la imposibilidad de recorrer largas distancias para el acopio de agua, la baja en los ingresos familiares y el aumento de precios en los almacenes han hecho que estas dejen de ser opciones viables para las familias, especialmente en los sectores más afectados económicamente como son las villas y asentamientos.

Es importante señalar que la situación en las villas de la ciudad de Buenos Aires tiene diferencias con lo que se vive en los barrios populares del conurbano. Si en la ciudad hay tasas mayores de hacinamiento es preciso decir que también hay mayores oportunidades de accionar colectivamente mediante la organización comunitaria y la judicialización de los reclamos.

En junio de este año diferentes organizaciones presentaron un amparo colectivo en el que exigieron al GCBA que garantice al 100% de las familias de los Barrios Populares, villas y asentamientos reconocidos por la ciudad, el acceso regularizado y formal al servicio de agua potable y saneamiento cloacal⁴. Esto derivó en un fallo judicial que ordenó al gobierno local a garantizar 150 litros diarios de agua potable por persona a los 400.000 habitantes de las villas de la ciudad, elaborar un Plan de Contingencia acordado con la comunidad y un Protocolo de Actuación para brindar a las familias pautas claras de manejo y alerta con respecto al agua de consumo (Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires, 2020).

Sin embargo, si bien se logró avanzar en el armado de un protocolo consensuado, el Gobierno de la Ciudad aún no ha respondido a los requisitos estipulados por la justicia. Todo ello pone en blanco sobre negro la gran paradoja en la ciudad de Buenos Aires: es la ciudad con ingreso per cápita más alto en el país, ha sido el escenario de diferentes programas de urbanización/radicación de villas en los últimos cuarenta años y, sin embargo, en este distrito la población de los barrios populares no tiene formalizado el acceso al agua potable y las cloacas. Esta es una cuestión que está asociada a las tensiones históricas entre el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y AySA en torno a la competencia de provisión del servicio y la regulación de su calidad en las villas. Este tema cobró visibilidad a partir de las denuncias realizadas en los medios de comunicación por Ramona Medina y Víctor Giracoy, dos referentes barriales, sobre la falta prolongada de agua que afectó a la Villa 31-31 durante más de diez días en el marco de la pandemia. Días después de iniciados sus reclamos, ambos fallecieron tras contagiarse el virus. El episodio provocó una fuerte disputa entre ambos organismos por quién tenía la responsabilidad del hecho, conflicto que expresa las huellas territoriales de los conflictos

4 Dicho amparo fue motorizado por la Cátedra de Ingeniería Comunitaria - CLIC (Ing. María Eva Koutsivitis), el Observatorio del Derecho a la Ciudad - ODC (Jonatan Baldiviezo), CTA - Capital (Pablo Spataro), Frente Territorial Salvador Herrera (Franco Armando), Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas - IPYPP (Claudio Lozano) y referentes de Barrios Populares (Villa 21-24, Villa 19 - Barrio Inta, Barrio Scapino, Villa 6 - Barrio Cildáñez, Villa 15 - Ciudad Oculta y Villa 20).

entre actores que tienen competencia en el gobierno del agua (Sabatini y Arenas, 2000).

Históricamente, la empresa prestadora -amparada en su marco regulatorio- se mostró reticente a prestar servicios dentro de las villas y asentamientos, ya que su competencia se limitaba a las zonas “formales” dentro de su área de prestación, esto es, a las calles que figuren dentro del catastro y a las viviendas que tengan regularizada la tenencia. Si bien a partir del 2017, la creación del Registro Nacional de Barrios Populares y la ley de Integración Socio-Urbana (Ley 27.453), exigió a las empresas prestadoras de servicios públicos la flexibilización de sus criterios técnicos de prestación en estos barrios, aún persisten claro-oscuros donde las competencias de las empresas -en este caso AySA- y de los gobiernos locales entran en tensión. Este es el caso de las calles angostas (pasillos) de menos de 4mts que existen en las villas más densificadas de la CABA y algunas del primer cordón del área metropolitana, donde AySA no se responsabiliza por la operación del servicio, sino que debe designarse otro operador – sea una junta vecinal, una cooperativa local o el propio gobierno local. De este modo, en un mismo barrio pueden intervenir diferentes actores, con distintos recursos económicos y técnicos, y sin marcos claros de planificación, regulación y control que garanticen una prestación adecuada del servicio.

A pesar de que la accesibilidad a los servicios formales de redes de agua y cloaca es una problemática común para el conjunto de las villas y asentamientos del área metropolitana, la situación no es la misma en las áreas más consolidadas y céntricas, que en las áreas periféricas. Existen entre ambas, marcadas diferencias de cobertura de agua potable y cloacas, algo que tiene que ver con lo que ya hemos expresado antes: la expansión del servicio avanzó por coronas de urbanización, dejando relegada a la población de los municipios periféricos de la segunda y tercera corona. En un municipio como José C. Paz, por ejemplo, la cobertura del servicio de agua por red es del 17% y tan sólo del 6 % en el caso de los desagües cloacales y si esto se compara con la situación del Gran Buenos Aires (24 partidos), el promedio de cobertura de agua alcanza el 76% y de cloacas el 57% (INDEC, 2010).

El déficit de servicios de agua y cloacas en el conurbano se solapa con otros problemas socio-ambientales como la ocupación de áreas inundables y la localización de las viviendas de áreas con suelos contaminados, la combinación de estos factores supone un mayor riesgo de exposición para la población que allí habitan. Torres y Marques (2001) en su estudio en la ciudad de San Pablo, han utilizado el concepto de hiperperiferias para dar cuenta de este solapamiento de problemas sociales y ambientales en territorios de urbanización popular. En las hiperperiferias se combinan indicadores socioeconómicos asociados a situaciones de pobreza, con riesgos de inundaciones, suelos degradados, un ambiente intensamente contaminado y con infraestructuras de cobertura incompleta. El punto clave es que estos sitios tienen altas tasas de crecimiento demográfico, lo que implica una presión creciente sobre los servicios de agua y cloaca y sobre las aguas subterráneas que son las principales fuentes de abastecimiento individual de los hogares de la periferia sin servicio formal de redes. Si bien en áreas rurales o de baja densidad, la utilización de agua subterránea y la construcción de pozos puede ser una alternativa viable a las redes, en áreas de creciente presión urbana, y de recursos hídricos contaminados, esto sólo implica mayores riesgos de contraer enfermedades hídricas vinculadas al contacto directo con aguas negras. En algunas regiones del área metropolitana, las familias deben perforar pozos a más de 60mts de profundidad para obtener agua de calidad, lo que a su vez supone elevados costos económicos. A su vez, los problemas en la conexión eléctrica de estos hogares afectan de manera directa a la accesibilidad al agua, ya que sin electricidad dejan de funcionar las bombas a motor que facilitan la extracción de agua subterránea.

Tengamos en cuenta que, en estos meses de aislamiento social obligatorio, la situación de permanencia de las familias en el hogar incrementa la presión sobre las infraestructuras barriales. En ese sentido, los problemas de falta de provisión de servicios esenciales y el hacinamiento se combinan para profundizar las desigualdades sociales, ambientales y económicas pre-existentes (Tobías et al., 2020).

Pero los problemas asociados al agua que enfrenta la población que reside en villas y asentamientos del AMBA no sólo refieren a su accesibilidad, sino también a su calidad. En los partidos del conurbano, el no poder costear pozos profundos de extracción, y la falta de regulación estatal sobre la construcción de los mismos, lleva a que las familias se vean expuestas a consumir agua subterránea de acuíferos contaminados con nitritos y nitratos. En el caso de las villas

de la CABA y del primer cordón, próximas a áreas provistas de redes, la construcción de mangueras y redes informales supone posibles riesgos de contaminación con efluentes cloacales o bien con suelos contaminados, situación que se agrava ante la falta de presión de agua (Koutsovitis y Baldiviezo, 2015). Eso nos lleva a adelantar una conclusión clave en este artículo: es necesaria una reforma urbana que permita estar mejor preparados para enfrentar la crisis sanitaria requiere políticas muy activas de producción de suelo urbano de calidad (es decir en tierras habitables y con infraestructura) al mismo tiempo que genera condiciones de acceso al empleo y fortalece las economías populares.

Reflexiones finales

A lo largo del trabajo nos hemos propuesto hacer un breve repaso por la historia de las políticas de agua y saneamiento en el AMBA, y el modo en que éstas -junto a la propia dinámica de urbanización de la metrópolis- fueron consolidando territorios fragmentados y desiguales en términos ambientales y sanitarios. Esta situación ha llevado a que gran parte del área metropolitana (especialmente las villas y asentamientos) se vea atravesada por una crisis sanitaria, agravada en el contexto actual de pandemia por la necesidad de contar con servicios esenciales para la higiene y el cuidado como es el agua potable.

Los trabajos de la ecología política han contribuido a mostrar la importancia de la interdependencia y la eco-dependencia en la constitución de las relaciones sociales que hacen posible la vida (Herrero, 2015; Moore, 2016). Las mismas no pueden ser reguladas por contratos entre individuos y requieren de una fuerte intervención social del Estado. Una pandemia como la que estamos viviendo muestra de forma implacable que el acceso a condiciones de vida digna elemento clave que predice las probabilidades de contraer la enfermedad. En un reciente informe, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ha señalado que “si seguimos explotando la vida silvestre y destruyendo nuestros ecosistemas, en los próximos años tendremos un flujo constante de enfermedades pasando de animales a humanos” (PNUMA, 2020:11). Y por esa misma razón propone avanzar en enfoques interdisciplinarios de “una sola salud” pues solo si se entiende nuestra situación de eco-dependencia e interdependencia es posible avanzar en un enfoque auténticamente preventivo. Todo ello apunta, entre otras cosas, a redoblar esfuerzos en la investigación científica en relación con las desigualdades en los procesos de salud/enfermedad y, particularmente en torno a los costos colectivos del impacto social de las enfermedades. En este trabajo quisimos mostrar que los déficits históricos en infraestructura han jugado un papel muy importante en la construcción de procesos acumulativos de desigualdad y que esto se vincula con una discusión, por momentos invisibilizada, que tiene que ver con la producción de suelo de calidad para los sectores populares.

En ese sentido, el gran desafío es que las agencias estatales sean capaces de abordar el desafío de salud ambiental en su articulación con los condicionantes más generales de reproducción de la vida, entre ellos el acceso a agua segura.

De hecho, al observar la dinámica de prestación del sector durante el siglo pasado y el vigente, es posible advertir el predominio de una lógica centralizada, basada en las grandes obras de infraestructura y en la potabilización de una cantidad de agua que excede a la dotación promedio de los países de la región y del mundo, y que, en gran medida, se desperdicia en las propias redes por la falta de mantenimiento de las cañerías (se calcula que cerca del 40% del agua potabilizada se pierde en el trayecto de la planta potabilizadora hacia los hogares). Esta inercia institucional que caracteriza al sector en relación a las formas de concebir la expansión del servicio, profundiza las desigualdades socio ambientales y espaciales del AMBA (Öberg et al., 2014).

Por un lado, la lógica centrada en la oferta abundante del agua, sin un necesario mantenimiento de las infraestructuras, y en paralelo a un retraso histórico de la expansión de las cloacas, trajo aparejado importantes problemas ambientales en el territorio hidro-social del área metropolitana. En este sentido, el ingreso de agua superficial (proveniente del Río de la Plata, principal fuente de agua del sistema de abastecimiento de redes), sin un adecuado escurrimiento y retirada de los efluentes cloacales, provoca la elevación de la napa freática y el incremento de riesgo de contacto con aguas negras. Esta situación se agrava en contextos de precipitaciones más intensas, como establecen los escenarios de cambio climático para la región: en estos casos al agua superficial de las redes, se suman las inundaciones por agua de lluvia, situación que provoca el desborde de las aguas negras de las napas.

Por otro lado, la lógica de expansión de los servicios sigue avanzando “detrás” de la propia dinámica de crecimiento urbano, que en los últimos años -como vimos- se caracterizó por mayores densidades en áreas periurbanas, tanto por sectores de altos ingresos (a través de las urbanizaciones cerradas), como de los sectores más vulnerables (villas, asentamientos y conjuntos habitacionales). El resultado de estas dos velocidades distintas en el periurbano (entre cobertura de servicios y crecimiento urbano) consolidó una trama de infraestructura que cada vez se aleja más del modelo reticular que proponía OSN, para pasar a consolidar islotes diferenciales de servicios, con mayores niveles de fragmentación y segregación urbana.

En los últimos treinta años, la producción del hábitat popular está regida por un modelo de intervención de acciones puntuales y paliativas en los barrios populares. No se observa una relación estrecha (que sería un componente fundamental para enfrentar la crisis urbana) entre las políticas urbanas y las políticas habitacionales. La política urbana es la herramienta para contrabalancear el papel del mercado inmobiliario en la disponibilidad de suelo y requiere de potentes herramientas para incidir en la generación y distribución de las rentas que surgen de los procesos de urbanización. En ese sentido, tanto las obras públicas como la normativa juegan un papel central ya sea en favorecer o limitar el accionar de actores privados. Por esa razón, la política urbana, incluyendo las infraestructuras, es el gran vector que orienta la construcción de una ciudad más justa.

Por otra parte, la política habitacional debe atender al déficit cuantitativo o cualitativo de viviendas mediante diferentes instrumentos como la construcción directa, el financiamiento (público o privado ‘facilitado’ por el Estado), la regulación de los submercados de alquileres y/o de oferta suelo urbano, apoyo a la autogestión del hábitat, etc. Para que la política habitacional se integre a la política urbana se requiere poner en discusión la concentración de la renta urbana, algo que implica desafiar los privilegios de los propietarios de suelo y los desarrolladores urbanos (Relli,2020).

Finalmente, el acceso a la tierra y a la vivienda de calidad es una condición necesaria pero no suficiente para disfrutar del derecho al ambiente sano.

La justicia ambiental está vinculada a procesos de metabolismo en la sociedad, es decir en torno a la distribución de riesgos ambientales entre grupos y clases sociales. Así, el consumo de las grandes élites y las clases medias, mueve un proceso de extracción de recursos que impacta a las poblaciones vulnerables, que viven en áreas periféricas y en territorios que son reconfigurados por la frontera extractiva. En grandes metrópolis como Buenos Aires la justicia ambiental no se relaciona tanto con la extracción de recursos como por la obtención de rentas a través de la valoración y revalorización del suelo. Si el Estado no interviene aquí, los que no pueden acceder a suelo urbano de calidad son los más afectados por la injusticia ambiental.

Es necesario repensar las políticas de integración urbana desde un enfoque socio ambiental y sanitario que reconozca no sólo la formalidad de la tenencia, sino también la efectiva provisión de servicios básicos como el agua y el saneamiento, y la accesibilidad a un ambiente sano (no inundable, ni contaminado). Como lo muestran los movimientos que reclaman por justicia ambiental en diferentes ciudades del sur global, el enfoque de la sustentabilidad ambiental se torna insuficiente si no se toma en cuenta quiénes son los desplazados en el acceso a los recursos esenciales para la vida como el agua y el saneamiento.

Aún resta un largo camino para que las intervenciones en las villas y asentamientos se acerquen a un enfoque integral que permita garantizar el derecho a la ciudad en sintonía con el derecho a un ambiente sano.

Bibliografía

Arza, C. (2003). *El impacto social de las privatizaciones: el caso de los servicios públicos domiciliarios*. (Documento de Trabajo N° 10). FLACSO.

AySA (2018). *Informe al Usuario*. AySA. https://www.aysa.com.ar/media-library/usuarios/informacion_util/informes_al_usuario/Informe_al_Usuario_2018.pdf

Azpiazu, D. y Castro, E. (2012). Aguas públicas: lecciones desde Buenos Aires. En Pigeon, D., McDonald, A., Hoedeman,

- O., Kishimoto, S. (Eds.), *Remunicipalización: El retorno del agua a manos públicas*. Transnational Institute Martin.
- Azpiazu, D., Catenazzi, A. y Forcinito, K. (2006). *Recursos públicos, negocios privados: agua potable y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Serie Informes de Investigación N° 19. UNGS.
- Babbo, L. (2014). *Saneamiento y Desarrollo Urbano en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. (Tesis de Maestría). Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo.
- Bakker, K. (2003). Archipelagos and Networks: Urbanization and Water Privatization in the South. *The Geographical Journal* 169 (4), pp. 328–341.
- 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*, Tomo 41, pp. 35-50.
- Budds, J. (2004). "Power, nature and neoliberalism: the political ecology of water in Chile. *Singapore Journal of Tropical Geography*, 25, pp. 322–342.
- Cabrera, J. (2018). Fragmentación urbana por medio de redes de agua: el caso de Cochabamba, Bolivia. *Territorios*, N° 39. Universidad del Rosario, pp. 203-224.
- 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". En Azpiazu, D., Catenazzi, A. y Forcinito, K. (Comps.), *Recursos públicos, negocios privados. Agua potable y saneamiento ambiental en el AMBA*. Serie Informe de Investigación N° 19. UNGS, pp. 113-174.
- Cravino, M. C., Del Río, J. y Duarte, J. (2008). Un acercamiento a la dimensión cuantitativa de los asentamientos y villas del Área Metropolitana de Buenos Aires. En Cravino, M. C. (Org.), *Los mil barrios (in)informales del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 87-152.
- De Gouvello, B., Lentini, E. y Brenner, E. (2012). Changing paradigms in water and sanitation services in Argentina: towards a sustainable model? *Water International*, 37 (2), pp. 91-106.
- Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios – ETOSS (2003). *Informe sobre el grado de cumplimiento alcanzado por el contrato de concesión de Aguas Argentinas S.A.* (Nota UNIREN, N° 73).
- Ferro, G. (2000). *El servicio de agua y saneamiento en Buenos Aires: privatización y regularización*. (Texto de Discusión N° 17). CEER/ UADE.
- Graham, S. y Marvin, S. (2001). *Splintering urbanism: networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*. Routledge.
- Heynen, N., Kaika, M. y Swyngedouw, E. (2005). *In the Nature of Cities - The Politics of Urban Metabolism*. Routledge.
- Herrero, Y. (2016). Ecologismo. Una cuestión de límites. *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, Núm. 11.
- Koutsovitis, M. E. y Baldiviezo, J. (2015). Los servicios públicos de saneamiento básico en los barrios informales: 300.000 habitantes de la Ciudad de Buenos Aires condenados a vivir en emergencia sanitaria. *Voces en el Fénix*, N° 47, pp. 136-143.
- Merlinsky, G. (2013). *Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo*. Fondo de Cultura Económica.
- Molle, F., Mollinga, P. P. y Wester, P. (2009). Hydraulic bureaucracies and the hydraulic mission: Flows of water, flows of power. *Water Alternatives* 2 (3), pp. 328–349. <https://edepot.wur.nl/12837>.
- Moore, J. W (2015). *Capitalism in the Web of Life: Ecology and the Accumulation of Capital*. Verso.
- Öberg, G., Merlinsky, G., Lavallo, A., Morales, M. y Tobías, M. (2014). The notion of sewage as waste: a study of infrastructure change and institutional inertia in Buenos Aires, Argentina and Vancouver, Canada. *Ecology And Society. A journal of integrative science for resilience and sustainability*, Vol. 19, N° 2. <http://dx.doi.org/10.5751/ES-06531-190219>.
- Pírez, P. (2013). Perspectivas Latinoamericanas para el estudio de los servicios urbanos. *Cuaderno urbano*, 14 (14), pp. 173-192.
- PNUMA (2020). *Prevenir la próxima pandemia: Zoonosis y cómo romper la cadena de transmisión. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Instituto Internacional de Investigaciones Pecuararias*. <https://www.unenvironment.org/es/resources/report/preventing-future-zoonotic-disease-outbreaks-protecting-environment-animals-and>
- RENABAP (2017). *Relevamiento Nacional de Barrios Populares. Informe General Período 8/2016- 12/2017*.

- Relli, M. (2020). *Defender la toma de Guernica, discutir las soluciones que reclamamos*. En: *ContrahegemoníaWeb*. <https://contrahegemoniaweb.com.ar/2020/10/01/defender-la-toma-de-guernica-discutir-las-soluciones-que-reclamamos/?fbclid=IwAR1NRZFZsw4RP4JE9DtKWSPP-KP0CLXPIN0HuQagT6J3NkMEd1RX97-MYdg>.
- Sabatini, F. y Arenas, F. (2000). Entre el Estado y el mercado: resonancias geográficas y sustentabilidad social en Santiago de Chile. *EURE*, vol.26, N° 79, pp. 95-113.
- Salvia, A. 2020. *Situación social de los Barrios Populares o Asentamientos Informales del Área Metropolitana De Buenos Aires*. TECHO - Observatorio de la Deuda Social Argentina - UCA.
- 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 Report– UNDP. Oxford University.
- Tobías, M. (2017). *Política del agua, controversias socio-técnicas y conflictos territoriales en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2006-2015)* (Tesis de doctorado). Universidad de Buenos Aires - Université Paris III Sorbonne Nouvelle.
- Tobías, M., García, M., Moreno, L. y Fernández, L. (2020). Desigualdades en el acceso al agua y la salud en contextos de pandemia. El caso del Noroeste del Conurbano Bonaerense. *Desigualdades en el marco de la pandemia. Reflexiones y desafíos*, IESCODE-UNPAZ, pp. 58-62. <https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2020/04/IESCODE-Desigualdades-en-el-marco-de-la-pandemia.pdf>.
- Tobías, M. y Fernández, V. (2019). La circulación del agua en Buenos Aires: Resonancias geográficas y desigualdades socio-espaciales en el acceso al servicio. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*. Vol. 28, N° 2 de 2019, pp. 423-441.
- Torres, H. y Marques, E. (2001) Reflexões sobre a hiperperiferia: novas e velhas faces da pobreza no entorno municipal. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, N° 4, pp. 49-70. <https://www.redalyc.org/pdf/5139/513952494004.pdf>.
- Torres, H. (2006). *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*. Serie Difusión N° 3. Edición electrónica SICyT, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires. http://ns1.fadu.uba.ar/publicaciones/cat_dif_n03.pdf.