

04 Conflictos territoriales y controversias sociotécnicas por el acceso al agua en Buenos Aires. El caso del Foro Hídrico de Lomas de Zamora¹

Melina Ayelén Tobías

RESUMEN En la última década la crítica situación hídrica que afecta gran parte del Gran Buenos Aires —expresada en el déficit del agua potable y saneamiento, la falta de infraestructura y de medidas destinadas a afrontar las inundaciones, y la contaminación de ríos, arroyos y suelos—, dio lugar a la emergencia de conflictos territoriales que cuestionan el diseño y la implementación de las políticas públicas vinculadas al manejo del agua en la región. El presente artículo se propone estudiar la emergencia de dichos conflictos a través de la actuación de una organización local, el Foro Hídrico de Lomas de Zamora. Centrándose en un enfoque cualitativo, el trabajo analiza los mecanismos con los que la organización ha logrado visibilizar la situación hídrica que los afecta y formular contrargumentos capaces de ampliar el espacio de debate sobre las opciones posibles para resolver el problema del agua en la región.

Territorial conflicts and sociotechnical controversies over access to water in Buenos Aires. The case of the Foro Hídrico Lomas de Zamora

SUMMARY In the last decade, the critical water situation affecting much of Greater Buenos Aires —expressed in the deficit of drinking water and sanitation, lack of infrastructure and measures to deal with floods, and contamination of rivers, streams and soils—, led to the emergence of territorial conflicts that question the design and implementation of public policies related to water management in the region.

This article aims to study the emergence of such conflicts through the action of a local organization, the «Foro Hídrico de Lomas de Zamora». Focusing on a qualitative approach, the paper analyzes the mechanisms with which the organization has been able to visualize the water situation that affects them and formulate counter-arguments capable of expanding the space for debate on possible options to solve the water problem in the region.

Palabras clave Agua y saneamiento | Conflictos socioterritoriales | Controversias sociotécnicas | Construcción social del riesgo

Key words Water and sanitation | Socioterritorial conflicts | Sociotechnical controversies | Social construction of risk

Fecha de recepción: 24 | 07 | 2017

Fecha de aceptación final: 16 | 11 | 2017

Melina Ayelén Tobías

Becaria posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires (CONICET, UBA, Argentina)
Correo electrónico: melina.tobias@gmail.com

¹ El presente artículo retoma alguno de los principales hallazgos de la tesis de doctorado titulada «Política del agua, controversias sociotécnicas y conflictos territoriales en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2006–2015)», defendida y aprobada el 29 de marzo del año 2017.

1. Introducción

La problemática ambiental y social asociada al déficit de agua potable y saneamiento en Buenos Aires ha ganado protagonismo en la agenda pública en las últimas décadas producto de la creación de nuevos organismos como la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), destinada a sanear una de las cuencas más contaminadas del país y del mundo², y la decisión por parte del Estado Nacional de restatizar la provisión del servicio de agua potable y cloacas en el Gran Buenos Aires (GBA)³ creando para ello la empresa Agua y Saneamientos Argentinos SA (AySA) y destinando importantes sumas del Tesoro Nacional en la creación de obras de infraestructuras tendientes a incrementar la cobertura del servicio en la región⁴.

Por un lado, la puesta en marcha del Plan Integral de Saneamiento Ambiental elaborado por la ACUMAR para lograr en el mediano y largo plazo la recomposición de las condiciones ambientales de la cuenca y la mejora en la calidad de vida de sus habitantes (lo que incluye, entre otras cosas, el control de los vertidos industriales en la cuenca, la urbanización y relocalización de la población que habita en villas y asentamientos sobre la ribera, la gestión de residuos y el cierre de basurales clandestinos, y la expansión de los servicios de agua y cloacas en la población de la cuenca); y por otro lado, la elaboración del Plan Director de Obras de AySA tendiente a lograr en el mediano plazo la universalización de la cobertura de los servicios de agua potable y cloacas en el conjunto de su área de concesión que abarca al Gran Buenos Aires (es decir alcanzar 100 % de población cubierta con agua potable y cloacas); han logrado visibilizar la problemática hídrica, ambiental y sanitaria que atraviesa el área metropolitana en su conjunto, poniendo en primera plana la contaminación de los ríos y los suelos y el déficit de cobertura de servicios esenciales para la calidad de la vida, como el agua potable y los desagües cloacales.

² La ACUMAR es un órgano interjurisdiccional (con representación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires y el Estado Nacional) creado hacia fines del año 2006 tras la demanda judicial iniciada por un grupo de vecinos de la zona sur del Gran Buenos Aires encabezados por Beatriz Mendoza (de allí que el caso Riachuelo se denomina «caso Mendoza»).

³ El GBA comprende la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los 24 municipios del conurbano bonaerense que la rodean (INDEC, 2003).

⁴ AySA fue creada en el año 2006 tras cuatro años de negociaciones entre el Estado Nacional y la empresa privada de capitales francesa Aguas Argentinas SA, a cargo del servicio desde el año 1993. Los principales motivos del quiebre de la concesión privada fueron los reiterados incumplimientos del contrato originario (en términos de incremento de tarifas y de falta de expansión del servicio), pero también la delicada situación que afrontaron las empresas privadas de servicios públicos, que ante la crisis económica del 2001 y la devaluación de la moneda local, vieron reducidos sus márgenes de rentabilidad.

La definición e implementación de dichas políticas en el área metropolitana supuso la interacción y articulación de estos actores con otros ya existentes en el territorio, algunos más institucionalizados como los propios gobiernos municipales, y otros más territorializados, como los movimientos y organizaciones locales que hace tiempo denuncian los problemas hídricos que afronta la región, enunciando sus reclamos en términos de derechos, ya sea el derecho humano al agua o al ambiente sano⁵.

Este proceso complejo de adecuación y redefinición de las políticas en su llegada al territorio permite entrever la emergencia de lo que denominaremos controversias sociotécnicas (Callon, Lascoumes y Barthe, 2001). Como veremos más adelante, dicho término permite ahondar en los modos en que distintos actores territoriales se articulan entre sí conformando procesos de construcción de saberes contra-expertos ante una determinada política definida previamente como la solución a un problema determinado (en este caso, el acceso al agua potable y el saneamiento básico).

En el presente artículo nos interesa analizar las controversias sociotécnicas y los conflictos socioterritoriales suscitados a partir de las políticas de agua creadas por ACUMAR y AySA, estudiando para ello la actuación de una organización local como es el Foro Hídrico de Lomas de Zamora, creada en el seno de uno de los partidos de la zona sur del GBA en reclamo por las inundaciones y la falta de obras de infraestructura hídrica. Concretamente, nos interesa estudiar las controversias que emerge por la falta de acceso al agua potable y saneamiento, así como el modo en que la organización logra constituirse como un actor central dentro de la problemática, incidiendo en la política del agua y concretamente en la agenda pública del municipio y de AySA. Para ello, optamos por trabajar desde un enfoque cualitativo centrado la producción, sistematización y análisis de fuentes primarias (entrevistas en profundidad a miembros de la organización) y secundarias (análisis de documentos, informes oficiales y de la propia organización, y fuentes periodísticas locales).

En lo que refiere a la organización interna del trabajo, el mismo cuenta con cinco apartados además de esta introducción y las conclusiones. Todos ellos permiten dar cuenta de distintas dimensiones que forman parte de las controversias sociotécnicas suscitadas en torno a la problemática del agua en el partido de Lomas de Zamora. El primero de ellos se centra en describir las principales características del territorio de estudio, dando cuenta de las inequidades sociales e hídricas que atraviesan al partido y que son producto de procesos históricos y sociales. El segundo analiza la construcción social del problema hídrico que lleva adelante el Foro desde sus orígenes, mientras en tercero presenta la forma en que la organización ha construido sus reclamos,

⁵ El derecho al ambiente sano fue incorporado en la reforma constitucional de 1994 (art. 41), junto al reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (art. 75), que comprenden, entre otras cosas, el derecho humano al agua. Este último, también reconocido dentro del marco regulatorio de AySA, supone el acceso a toda persona a disponer de agua segura, suficiente y accesible (física y económicamente) para uso persona y doméstico (DESC, 2002).

visibilizando el problema en la escala local y regional a través del armado de redes con otros actores. El cuarto apartado presenta el modo en que las acciones de la organización dan lugar a la creación de espacios de debate (controversias sociotécnicas) donde se discuten soluciones alternativas para el manejo del agua en el territorio. El quinto apartado se propone analizar el modo en que la emergencia de estos conflictos y controversias en la escala local ha generado efectos sociales, territoriales e institucionales que exceden al caso en sí, dando lugar a lo que Melé (2003) denomina como la productividad de los conflictos.

2. El territorio de Lomas de Zamora: inequidades hídricas y sociales

A modo de introducir al lector en el territorio en el que se inscriben las acciones de dicha organización, y para comprender mejor el origen de los reclamos, advertimos que Lomas de Zamora, además de ser parte del GBA, integra uno de los 14 municipios que abarca la Cuenca Matanza Riachuelo. Específicamente se encuentra localizado en lo que se denomina la cuenca baja, es decir la zona más urbanizada y densamente poblada, con altos niveles de contaminación industrial y vulnerabilidad social.

En lo que refiere a las características sociodemográficas, en el partido residen actualmente más de 619 279 habitantes, lo que lo convierte en el segundo partido más poblado del GBA luego de la Matanza; y su densidad poblacional alcanza el valor de los 6924 h/km², valor superior al de sus municipios limítrofes, exceptuando al de Lanús (INDEC, 2010). Al interior del partido, los hogares con NBI representan el 8,9 % del total (16 834 hogares), valor que si bien se redujo respecto al censo del año 2001, aún sigue siendo mayor al promedio del GBA (INDEC, 2010).

Sin embargo, la distribución de hogares con altos niveles de densidad poblacional o con NBI no es homogénea a lo largo del partido, siendo las zonas bajas, degradadas e inundables cercanas a la cuenca Matanza Riachuelo las que presentan mayores niveles de vulnerabilidad social, económica y también sanitaria (en términos de cobertura del servicio de agua y saneamiento).

En estos territorios los altos niveles de pobreza y la falta de servicios públicos (según el último censo nacional, solo el 31 % de los hogares cuenta con red de desagües cloacales), se combinan peligrosamente con la contaminación de los suelos, producto del relleno de basurales con barros contaminados, y de las aguas producto de los efluentes industriales sin tratamiento. Si bien en términos de agua potable el partido alcanza una cobertura general por red pública del 98 % (cuyo valor corresponde a los más altos del GBA), esto no supone que su distribución sea generalizada para todo el partido, siendo la población que reside en los asentamientos más precarios la más afectada por la falta de agua corriente. En la zona existen diversos asentamientos, entre los que se destaca Villa Lamadrid y Villa Fiorito, ubicados en las localidades de Ingeniero Bunge y Fiorito, correspondientemente.

Esta breve caracterización del partido permite situar territorial y socialmente la actuación del Foro Hídrico de Lomas de Zamora, para así poder en los apartados siguientes ahondar en el modo en que los miembros de dicha organización logran problematizar y visibilizar la crítica situación hídrica del municipio, dando cuenta de ese modo de un proceso colectivo e histórico de construcción social del riesgo (Herzer, 2011).

3. La definición del problema hídrico: del reclamo por el agua potable y las inundaciones a una visión integral de la gestión del agua

Si bien el Foro Hídrico como tal se conformó en el año 2000 a partir de una gran inundación que llegó a más de 20 000 evacuados e hizo que se declarara la emergencia hídrica en el municipio, es posible encontrar sus orígenes a mediados de la década de los 80, momento en que se fusionaron dos organizaciones preexistentes en el municipio: La inter-barrial, integrada principalmente por vecinos afectados por las inundaciones ocasionadas por el desborde del Arroyo del Rey (un tributario de la Cuenca Matanza Riachuelo) y la Multisectorial, donde participaban distintas organizaciones políticas, sindicales y barriales (Merlinsky, 2007).

A partir de su creación, los miembros del Foro comenzaron a percibir que las inundaciones y el suministro por agua potable no eran fenómenos aislados, sino que ambos formaban parte de una misma realidad ambiental e hídrica, logrando así complejizar la percepción del problema (Fernández Bouzo et al., 2007). Comprendieron que el problema de las inundaciones en el municipio se encontraba directamente vinculado al desequilibrio hídrico que presentaba la región. En palabras de uno de los representantes de la organización:

A partir de Aguas Argentinas lo que surge es un problema de desequilibrio hídrico, porque la empresa empezó a sacar el agua del acuífero subterráneo Puelche⁶ a través de pozos de extracción, hasta ese momento la napa freática⁷ estaba baja. Es decir, a pesar de que había inundaciones, había capacidad de absorción de la tierra para retener el agua. Pero después, al cerrar los pozos, empezaron a importar el agua del Río de la Plata, así las napas fueron subiendo, a medida que subían las napas, se ponían en contacto con los pozos ciegos, y así se contaminaron con nitratos y nitritos, a la vez que los pozos ciegos se llenan solos por efecto de la crecida de la napa (AA, miembro Foro Hídrico).

De este modo, fueron agregando los distintos reclamos dentro de una misma problemática: la falta de agua potable y cloacas, la elevación de la napa freática, el incremento de las lluvias y la mala calidad (o ausencia) de pluviales conformaban un combo hídrico problemático para el municipio.

Si a la falta de cloacas, le sumás el cambio en el régimen de lluvia y la falta de absorción de la tierra, todo eso hace que el desborde de los arroyos lleve el agua con el contenido de los pozos ciegos a tu casa de vuelta, asentándose en la tierra, las paredes, los colchones, creando una situación sanitaria cada vez peor (...) Entonces, no podés decir «estamos por las cloacas, pero no nos afligimos por las napas o por las inundaciones», porque es el mismo problema. Por eso nosotros determinamos que nuestra lucha es una lucha integral (AA, Miembro Foro Hídrico).

Este modo de concebir la problemática llevó a que los miembros de la organización comenzaron a articular sus demandas con las de otros vecinos de municipios aledaños como Quilmes, Lanús y La Matanza, traspasando la escala de lo local hacia una concepción más amplia sobre el territorio. De este modo, la visión integral que conforma la organización supone un ejercicio reflexivo sobre el modo en que se articulan los «distintos» problemas (inundaciones, falta de agua y cloacas, contaminación de la cuenca), y también sobre las distintas escalas territoriales involucradas (del plano barrial, municipal, al de la cuenca Matanza Riachuelo o la región metropolitana).

La contaminación cada día nos atañe a todos por igual. Y si bien nosotros estamos preocupados por nuestro Lomas, el problema es integral porque las aguas nosotros las recibimos de otros municipios. (...). Entonces, a la contaminación ya existente se le agrega la que trae el agua al pasar por un polo industrial: contaminación con plutonio, con todos los químicos habidos y por haber (VF, miembro del Foro Hídrico).

⁶ El acuífero Puelche, junto con el Pampeano, es uno de los cursos de agua subterráneos más importantes de la región en materia de extracción, abastecimiento, recarga y contaminación.

⁷ La napa freática representa la porción de agua subterránea del acuífero que se encuentra más cerca al nivel del suelo.

A su vez, así definido el problema, el Foro Hídrico enfatiza en la necesidad de que las soluciones sean igualmente concebidas desde un abordaje integral.

La inversión pública en obras debe destinarse a conseguir más acceso al agua potable, a las cloacas, en generar los aliviadores necesarios los pluviales en los barrios. Una vez que se logren evitar las inundaciones, que la gente tenga acceso a agua potable y a un sistema de cloacas, que en los arroyos haya controles industriales para que dejen de circular agua contaminada, y que exista un sistema de recolección de basura; recién en ese momento van a bajar la cantidad de enfermos. Pero para llegar a eso es necesario una planificación que abarque todas esas cuestiones ambientales en conjunto. Una sola cosa no es suficiente, es como las ruedas del auto, no te podés fijar en cambiar solo dos, necesitas las cuatro (VF, miembro Foro Hídrico).

A partir de estas declaraciones, es posible advertir que para el Foro Hídrico existen actualmente ciertos puntos centrales de la problemática hídrico-sanitaria del municipio, compartidos por el conjunto de la cuenca baja del sistema Matanza Riachuelo, que deberían ser atendidos. Estos son la falta de acceso seguro al agua potable (esto es, barrios sin sistema de distribución o con servicio intermitente), al sistema de desagües cloacales y a los de recolección y tratamiento de líquidos cloacales; la ausencia de mantenimientos y ampliación de los pluviales y, finalmente, de recolección y disposición final de residuos sólidos urbanos, que agravan el escurrimiento de las aguas y la contaminación de los suelos y los cursos de agua.

Si bien los reclamos de la organización han estado desde un principio vinculados a los problemas de inundaciones y falta de servicio de agua y cloacas en el territorio, el proceso de construcción social del problema hídrico por parte del Foro ha ido complejizándose a lo largo del tiempo, incorporando al abordaje integral una dimensión de justicia social y ambiental. En este sentido, la organización advierte que la distribución de los riesgos no es homogénea a lo largo del municipio, sino que las zonas más afectadas por la falta de servicio o por los anegamientos son los sectores más vulnerables.

Existen áreas en Lomas [se refiere al asentamiento 10 de noviembre] que en realidad eran reservorios hídricos, es decir, campos deprimidos donde se estacionaba el agua y que servían como reguladores hídricos de toda la región. Esas áreas han sido rellenadas con los barros del Arroyo del Rey (que a su vez tienen contaminantes industriales) para poder armar las casas del asentamiento y no inundarse, lo que a su vez ha provocado nuevas inundaciones en zonas linderas. Imaginate la situación en la que vive esa gente sin agua, sin cloacas, con napas tan altas que no permiten armar pozos ciegos, conviviendo con los desechos fecales, industriales y con inundaciones periódicas (VF, miembro del Foro Hídrico).

Frente a esta situación, la organización traduce el reclamo por el acceso al agua y el saneamiento en términos de derecho humano, entendido este como el «derecho que toda persona tiene a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico», amparándose en la Constitución Nacional y los tratados internacionales. Desde esta perspectiva, el agua potable y el saneamiento representan derechos básicos que deben ser garantizados a todas las personas, sin discriminación de ninguna clase y sin importar el sector social o la jurisdicción a la que se pertenezca (DESC, 2002).

Una de las primeras peleas fue para exigir el acceso al agua en los asentamientos, porque los de Aguas Argentinas exigían título de propiedad para llevar el servicio. Y bueno, después de mucha lucha les hicimos entender que era un servicio esencial para la vida y que tenían que brindarlo (VF miembro del Foro Hídrico).

La apelación directa a esta noción por parte del Foro enfatiza el reclamo al acceso al agua y a las cloacas, pero también —y sobre todo— a acortar la brecha de desigualdad socioespacial que prima en el territorio.

La falta de cloacas en las zonas de mayor riesgo sanitario no es una casualidad. No es que la gente no tenga cloacas porque no tiene ganas, sino que siempre son los pobres los que han sido relegados por el negocio inmobiliario, por las empresas. Por ejemplo, cuando el servicio de OSN fue privatizado se priorizó dar servicio a gente que pueda asegurar el pago de la tarifa, y no a gente que no pueda pagarlo. (...) Sin embargo, a la larga, los costos de no hacer las obras públicas las está pagando el Estado a través de la salud (AA, miembro del Foro Hídrico).

Estos relatos permiten advertir un reconocimiento por parte del Foro de una situación de injusticia ambiental, donde la desigualdad social se asocia de manera directa con la desigualdad de acceso y la distribución de las externalidades negativas ambientales, como la contaminación industrial, los basurales, etc. A su vez, como es posible observar en la cita de la entrevista, esta combinación de elementos lleva al Foro a centrar su atención en la dimensión de salud y en los problemas que derivan de la falta de acceso a servicios básicos sumado a la exposición a inundaciones frecuentes y a la contaminación, ampliando así la compresión integral del problema hídrico y las demandas de la organización.

Nosotros empezamos peleando por las obras de agua, cloaca y desagües; y después nos dimos cuenta que teníamos que sumar el problema de la contaminación por la actividad industrial en las zonas no controladas, es decir el problema de salud y concretamente el problema de salud infantil. Es imposible separar todas estas aristas, o sea por un lado la falta de infraestructura —que determina que uno esté expuesto a inundarse con líquido cloacal— y por otro lado, el vuel-

co clandestino que contamina la cuenca baja. Todo esto impacta directamente en la salud, y tiene consecuencias muy terribles especialmente en los chicos, que en muchos casos están contaminados con plomo. Acá está comprometida la vida de cientos de miles de chicos (EK, miembro del Foro Hídrico).

Hasta aquí hemos podido ver el modo en que la organización ha logrado, a lo largo de todos estos años de trayectoria, conformar un aprendizaje y una interpretación propia del problema hídrico del municipio. Este proceso implicó la interacción del Foro con otros actores sociales —vecinos, organizaciones territoriales y políticas, movimientos sociales, universidades y centros de investigación, e incluso organizaciones internacionales, como Médicos del Mundo—, que, por un lado, brindaron herramientas y conocimientos a la organización para comprender las causas de esta «crisis hídrica» y, por otro lado, ayudaron al Foro a generar información y obtener «pruebas» concretas del daño ambiental, generando lo que podemos denominar como experiencias de epidemiología popular con el objetivo de probar las relaciones existentes entre el daño ambiental, la falta de acceso al agua y las cloacas y el incremento de enfermedades, y de ese modo tener material concreto para reclamar a las autoridades con competencia en el manejo de la política del agua. Esos distintos modos de visibilizar el problema —sea a través de los repertorios de acción colectiva, de la construcción de datos, o de la propuesta de soluciones alternativas— son las que nos proponemos presentar en el siguiente apartado.

4. De la definición a la conformación del problema público: el Foro y las formas de visibilizar la crisis hídrica

La definición que el Foro ha logrado hacer acerca de la situación hídrica del municipio no se encuentra aislada de las formas de acción que caracterizan a la organización. De hecho, son estas acciones las que han permitido conformar ese aprendizaje colectivo que derivó en una *expertise* propia del Foro en la temática y, a su vez, las que le han servido para posicionar a la crisis hídrica como problema público.

Siguiendo a Gusfield (2003) para que algo sea considerado como un problema público es necesario que algunos actores reconozcan su existencia y se movilicen para que sus definiciones de la realidad social sean aceptadas por un público más amplio. Desde este enfoque, la definición de un problema como público no depende de una cualidad inherente y objetiva de los hechos, sino más bien del sentido otorgado por los propios actores y el modo en que estos construyen y movilizan pruebas en torno a la definición de ese problema (Langbehn, 2015). A su vez, estas representaciones que los

actores se hacen sobre los problemas se elaboran y se dirimen en diferentes arenas públicas en las que operan procesos de selección sobre «potenciales» problemas que afectan a la sociedad o a determinados grupos sociales, generando así mecanismos de inclusión/exclusión de problemas dentro de la esfera pública (Lorenc Valcance, 2005). Esta entrada a los problemas públicos nos permite estudiar las acciones del Foro en tanto estrategias para visibilizar la problemática hídrica del municipio y otorgarle el carácter de problema público.

Desde sus orígenes el Foro ha optado por llevar adelante diversas acciones de protesta —como cortes de calle, asambleas, escraches y manifestaciones— contra diferentes organismos responsables de las políticas hídricas del municipio. Retomando los conceptos centrales de la escuela del Proceso Político, podemos interpretar estas acciones en tanto repertorios de acción colectiva, es decir un conjunto de prácticas aprendidas a través de la experiencia colectiva, que se van redefiniendo y cambiando en el transcurso de la acción de acuerdo con nuevos intereses y a las oportunidades y restricciones que ofrece el contexto político, y que son interiorizadas por los grupos sociales a través de un proceso de aprendizaje (Tilly, 1986). Esta noción nos permite estudiar el modo en que la organización a lo largo del tiempo fue consolidando y a la vez modificando sus prácticas de acuerdo con su propio aprendizaje y su lectura acerca de las oportunidades políticas. En este sentido, es posible advertir que en un principio los reclamos del Foro se dirigían principalmente a la empresa Aguas Argentinas y al municipio, a quienes exigían la realización de obras de abastecimiento de agua potable y cloacas y la limpieza y mantenimiento de los arroyos para evitar las inundaciones. No obstante, a partir del 2003, frente al cambio de escenario político⁸, es posible advertir el comienzo de una etapa de mayor movilización en donde las demandas fueron redirigidas hacia el nivel nacional bajo la idea de que la llegada del nuevo gobierno permitiera más oportunidades de negociación y de escucha, que luego serían traducidas en la escala provincial (Merlinsky, 2007).

Actualmente los principales reclamos del Foro pueden resumirse en el acceso a agua potable y a desagües cloacales en aquellos barrios donde la red del servicio no llega. Estos reclamos tienen como principal interlocutor a la empresa de provisión de agua y cloacas AySA, por lo cual el principal repertorio de acción del Foro en este caso estuvo dado por las movilizaciones hacia la sede central de la empresa en Capital, que en muchos casos derivaron en reuniones de diálogo entre funcionarios de la empresa y miembros de la organización.

Además del reclamo por agua y cloacas, la organización demanda a organismos provinciales y nacionales como la Dirección Provincial de Hidráulica y la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación, una serie de obras para evitar las inundaciones, tales como la limpieza, canalización y la construcción de aliviadores y estaciones de

⁸ Nos referimos aquí a la asunción de Néstor Kirchner como nuevo presidente electo.

bombeo de los principales arroyos que atraviesan el partido. En este caso, el repertorio de acción ha incluido distintas formas: desde movilizaciones frente a la Municipalidad y cortes de calle en las principales avenidas del partido o en el Puente La Noria⁹, exigiendo planes integrales contra las inundaciones; hasta encadenamientos simbólicos a la Pirámide de Mayo y tomas en el entonces Ministerio de Obras Públicas, exigiendo al Gobierno Nacional la consideración de sus reclamos y la puesta en marcha de las obras hídricas paralizadas en los arroyos. El conjunto de estas acciones permite entrever que, para la organización, contar con un plan de lucha constituye un elemento central para conseguir la atención de las autoridades y la implementación de políticas.

Una de las particularidades del Foro es que sus acciones no se reducen a la protesta y el reclamo a las autoridades públicas, sino que siempre estuvieron acompañadas por actividades de concientización en distintos barrios con el objetivo de difundir la crisis hídrica del municipio y fomentar la movilización de los vecinos, especialmente en los asentamientos con mayor vulnerabilidad como el Villa Fiorito, y también en otras localidades con problemáticas similares.

Sí, los vecinos de a poco van participando. Se acercaron por el problema del agua (...) A partir de que vinieron al Foro, lo que logramos es trabajar en conjunto con ellos, hacerles entender que el problema es de todos y de que la única forma de avanzar es con la movilización, para presionar o tener respuestas prontas (VF miembro del Foro Hídrico).

En sintonía con su interpretación integral sobre el problema hídrico del municipio, las tareas de concientización que realiza el Foro no se limitan al problema de agua y cloacas o al de inundaciones, si bien estos representan los principales motores de lucha de la organización. A partir del 2015 el Foro en conjunto con otras organizaciones territoriales, han elaborado el Programa Ambiental de las Organizaciones de Lomas de Zamora (PAO-LdZ). Dicho programa condensa doce puntos centrales; vincula aspectos sanitarios y ambientales que reclaman las organizaciones. Entre ellos se destacan, además de la universalización del servicio de agua potable y cloacas, la necesidad de un plan integral de infraestructura hídrica y la elaboración en conjunto con la comunidad de un plan de contingencia para la prevención y el manejo de las inundaciones; el control y prevención de daños sobre el bosque y la laguna Santa Catalina, el desarrollo de un plan de saneamiento ambiental para la población más afectada por la contaminación de la cuenca baja que incluya atención primaria, prevención de daños y asistencia a personas contaminadas con metales pesados como el plomo, control de las empresas contaminantes y la erradicación de basurales junto con la implementación de un programa de gestión integral de residuos sólidos urbanos; la planificación en el desarrollo urbano y la creación

⁹ El Puente La Noria cruza el Río Riachuelo separando la ciudad capital de la provincia de Buenos Aires en la divisoria entre el Partido de Lomas y el de la Matanza. Conformando, junto al Puente Pueyrredón, las principales conexiones viales entre la ciudad y la provincia.

de corredores verdes para la recuperación del ambiente natural y el cese del avance del cemento, que impide la absorción del agua de lluvia. Como es posible apreciar, la agregación de demandas y reclamos dentro de una misma problemática expresa la consolidación de una lectura integral y complejizada del problema hídrico del municipio.

A su vez, en todos estos años la organización ha apelado también a otras formas de acción que le permitieron construir y visibilizar el problema en el municipio, generando redes con otros actores sociales expertos en la temática.

Vamos asesorándonos, y vamos tratando de aprender de las experiencias, y aprender de quienes más saben. Nos conectamos con ingenieros, sociólogos, médicos, para poder enriquecernos y poder ir trabajando en conjunto. Así vamos aprendiendo todos (AA miembro Foro Hídrico).

Como vemos, para el Foro el saber científico y técnico representa un elemento central en dos sentidos. Por un lado, les permite conformar lo que Akrich, Barthe y Rémy (2010) definen como *expertise profana*, esto es, la capacidad de que grupos no especialistas se apropien de conocimientos científicos, comprendan los debates que se dirimen al interior de la comunidad científica y utilicen por su propia cuenta los datos e investigaciones generados por los expertos. Este tipo de saberes, a su vez, se conjuga con lo que estos autores definen como *expertise de experiencias*, es decir un tipo distinto de conocimiento propio de sus vivencias y de sus propias experiencias personales (Akrich et al., 2010:26). La combinación de *expertise profana* y *expertise de experiencias* ha permitido al Foro comprender la complejidad de la situación hídrica de la región y convertirse en un especialista de la temática hídrica dentro del municipio, reconocido tanto por los propios vecinos como por los organismos con competencia en la política del agua.

Por otro lado, ante la ausencia o la falta de difusión de información pública relevante sobre la situación de vulnerabilidad de los barrios de Lomas de Zamora, el saber experto ha aportado al Foro la capacidad y el asesoramiento para generar y construir datos e información propia que sirvan en tanto elementos probatorios para fundamentar la atribución de causalidad y responsabilidad (Merlinsky, 2007).

Claramente lo que hace falta, en primer lugar y políticamente, es hacer un estudio armando un diagnóstico de dónde están las enfermedades, un mapa epidemiológico que dé claras muestras de dónde están las causas. Es decir, a medida que vos te acercás a un arroyo, hay mayor cantidad de enfermos; a medida que te acercás a una fábrica, hay mayor cantidad de enfermos; en la medida en que vos estés en una zona que no esté cubierta por cloacas, hay mayor cantidad de enfermos. Entonces, todas esas señales van a ir marcando cuáles son los problemas que se tienen que solucionar a través de la obra pública y de la decisión política de crearlas. Entonces es fundamental, y ningún gobierno —ni municipal ni provincial ni nacional— quieren tener un diagnóstico claro porque afecta a intereses económicos que son de lo que viven (AA miembro del Foro Hídrico).

En este sentido, en los últimos años el Foro con la ayuda de otras organizaciones sociales y universidades, ha llevado adelante distintas campañas, entre las que se destacan «Paremos con el genocidio silencioso de nuestro pueblo» en el barrio Lamadrid y en el barrio 17 de Noviembre (Campo Tongui), durante el año 2011, y «El agua no es confort, el agua es vida», realizada en Villa Fiorito durante el período 2012–2013. Ambas consistieron en la realización de estudios que permitan detectar el impacto que la degradación ambiental y la falta de infraestructura básica tiene en la salud, especialmente en los principales asentamientos del partido.

A su vez, ante la ausencia de datos oficiales de salud, durante los años 2013 y 2015, el Foro llevó adelante una nueva campaña destinada a la elaboración de un Mapa Epidemiológico Comunitario en todo el sector ribereño del partido. En todas estas oportunidades el Foro contó con el asesoramiento y la participación de una diversidad de actores provenientes de diferentes espacios (algunos con mayor llegada social, como organizaciones políticas de base territorial; y otros con mayor conocimiento técnico como facultades y universidades públicas), que les ha permitido adquirir herramientas técnicas y capacidad de difusión para abordar la relación entre las condiciones de degradación ambiental y las de vulnerabilidad existentes a nivel territorial, y el modo en que esta peligrosa combinación predispone a la población residente a mayores situaciones de riesgo en relación con zonas mejor provistas de infraestructura y servicios públicos.

Es posible interpretar estas campañas de relevamiento realizadas por el Foro como experiencias de epidemiología popular (Brown, 1992). Estas no solo suponen una forma de ciencia ciudadana, donde los propios vecinos son quienes construyen conocimiento sobre los riesgos ambientales y tecnológicos de un determinado territorio, sino que, a diferencia de la epidemiología tradicional (realizada por científicos), la epidemiología popular busca demostrar hipótesis causales de mayor alcance sin limitarse a los factores de riesgo como único elemento explicativo. Así, también pueden formar parte de la cadena causal los intereses industriales, las decisiones gubernamentales y las normas de regulación (Ackrich et al., 2010:19). De este modo, las pruebas que consiguió el Foro a través de estas experiencias no solo han permitido aumentar la credibilidad de sus argumentos, sino que también han conformado una herramienta más para complejizar la comprensión del problema hídrico y el entramado de actores responsables.

Tiempo más tarde, la ACUMAR dio a conocer un informe de avance con los resultados de las Evaluaciones Integrales de Salud en Áreas de Riesgo (EISAR) que lleva adelante el componente de salud dentro del organismo. Estas evaluaciones están destinadas a caracterizar, a través de análisis médicos y toxicológicos, los principales aspectos de salud en la población más vulnerable de la cuenca. Los informes correspondientes a Villa Lamadrid y Villa Fiorito evidenciaron la alta contaminación por plomo

que padecen los niños que habitan en estos barrios¹⁰. Tras la publicación de estos resultados, el Foro Hídrico denunció que muchas de las familias a las que pertenecen los niños evaluados y contaminados con plomo, no fueron informadas verbalmente¹¹ ni recibieron el acompañamiento o la atención necesaria por parte de las autoridades de ACUMAR, incumpliendo así las normas establecidas por el Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires en la Guía de Prevención, Diagnóstico, Tratamiento y Vigilancia epidemiológica (2013)¹².

Siendo que los efectos negativos de la exposición al plomo son irreversibles (especialmente en niños), ya que afectan el desarrollo del cerebro y también del sistema nervioso, su detección temprana se torna imprescindible para llevar adelante un tratamiento adecuado. En este sentido, las tareas del Foro estuvieron centradas en exigir la realización y la difusión de los resultados de estudios sociosanitarios y toxicológicos, e incluso de generarla ellos mismos a través de experiencias de epidemiología popular, para poder así visibilizar los problemas sanitarios y ambientales que afectan al municipio. En este caso, la falta de recepción o atención por parte de las autoridades, ha llevado a que la organización traslade su alerta «vertical» —es decir aquella dirigida hacia los organismos con competencia en forma de reclamos o demandas—, a una alerta «horizontal» —donde la intención es concientizar a su entorno inmediato de la crítica situación sanitaria y de salud a la que se encuentran expuestos— (Akrich et al., 2010). Para ello, como vimos, la creación de pruebas se torna un elemento fundamental.

No obstante, la conformación de pruebas no solo permite a la organización difundir o concientizar a los vecinos sobre la crítica situación socioambiental y sanitaria que afecta al municipio, sino también profundizar en el enfoque integral del problema hídrico y en la elaboración de argumentos propios (saberes contra-expertos) capaces de cuestionar la forma en que los problemas de agua y saneamiento son concebidos y atendidos por las políticas públicas, habilitando de ese modo, la emergencia de un margen de incertidumbre sobre los resultados futuros de las mismas. Esta reconfiguración social del problema donde las fronteras entre lo técnico y lo social se tornan difusas y donde la incertidumbre aparece como elemento clave, es lo que definimos como controversias sociotécnicas. Como vimos en la introducción, este término hace alusión a un proceso complejo, donde el contenido que se discute no es algo fijado desde el principio, sino que va mutando a lo largo de la propia dinámica de la controversia. Allí no solo se ponen en juego lo que

10 Si bien Villa Fiorito y Villa Lamadrid no se encuentran localizados en una zona industrial, la presencia del plomo en estos territorios puede explicarse por la contaminación de las tierras con las que fueron rellenados, de las aguas de los arroyos del Riachuelo que presentan altos niveles de metales pesados o bien la quema de la basura en basurales clandestinos cercanos.

11 Este dato es relevante ya que la disposición de los resultados en la web no garantiza el acceso a dicha información, menos para el caso de las familias evaluadas que viven en situaciones de vulnerabilidad y precariedad.

12 En este documento se fija la obligatoriedad de notificar las intoxicaciones ambientales infantiles con plomo de manera individual y se definen sugerencias para su seguimiento y posterior tratamiento.

Callon et al. (2001) definen como «diferentes estados de mundo posible» o, lo que Li-moges (1993) define como mundos de relevancia —es decir, definiciones de los grupos involucrados sobre las cuestiones que se dirimen, sus interpretaciones, responsables y las relaciones que existen entre ellos—; sino también distintos lenguajes de valores —esto es, los diferentes valores o sentidos que cada grupo otorga a los bienes naturales y las distintas formas que tienen de relacionarse con ellos (Martinez Alier, 2004).

Las controversias sociotécnicas se dirimen en espacios llamados foros híbridos, foros en tanto representan espacios abiertos donde los grupos en cuestión (en este caso el Foro Hídrico, AySA, la Acumar, y también la Dirección Provincial de Hidráulica y la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación) pueden movilizarse para debatir las decisiones técnicas que comprometen al colectivo; e híbridos tanto por la heterogeneidad que caracteriza a los miembros involucrados (expertos, políticos, técnicos y ciudadanos comunes) como también por los diversos registros (éticos, económicos, ingenieriles, sociales, etc.) en los que se inscriben los problemas planteados (Callon et al., 2001:36). Luego de haber analizado la manera en que el Foro Hídrico ha definido y visibilizado el problema del agua en el municipio, nos proponemos aquí estudiar el modo en que la organización ha logrado poner en discusión el diseño y la implementación de las políticas desarrolladas por las autoridades con competencia en la temática —principalmente AySA—, a través de la conformación de controversias sociotécnicas donde no solo se ponen en juego distintas interpretaciones del problema, pero también distintas soluciones posibles.

5. Controversias sociotécnicas y propuestas alternativas para el manejo del agua

La principal controversia que emerge en la escala local en relación con la política del agua, se produce a partir de la presión ejercida por los miembros del Foro para que se lleven adelante políticas capaces de dar una respuesta integral al problema hídrico de la región, en plazos que tengan en cuenta las necesidades más urgentes de los sectores afectados. De este modo, podemos identificar dos focos de cuestionamiento: por un lado, y acorde con el modo en que el Foro define el problema, la organización cuestiona a las autoridades la falta de una mirada holística e integral sobre el problema de agua, que permita atender la interdependencia que existe entre la contaminación, las inundaciones, y la ausencia de sistemas de agua potable y cloacas. Por otro lado, y concretamente con las políticas del sector, el Foro se opone a los extensos plazos que supone la implementación del Plan Director de AySA, que contempla primero la creación de los grandes colectores y

luego la extensión de las redes secundarias. Este modelo fundamentado desde una lógica racional y técnica, no ofrece respuestas satisfactorias a los problemas locales ni en el corto ni en el mediano plazo. En este sentido, los miembros del Foro advierten que la realización de las inversiones no debería estar determinada por el cálculo de costo-beneficio, sino que habría que priorizar las necesidades y condiciones de vida de la población (Merlinsky et al., 2012).

Ante este diagnóstico de la problemática, el Foro no se limita a criticar a las autoridades, sino que asume un carácter propositivo ofreciendo soluciones alternativas a las ya fijadas, y habilitando así la reapertura tanto de la definición oficial del problema como de su posible resolución.

Cada vez que surge un problema y que lo identificamos como un problema común, buscamos soluciones comunes y luego nos movilizamos en búsqueda de ese tipo de solución. Nosotros nunca vamos a una protesta, sin una propuesta superadora de lo que el gobierno propone. Es decir, siempre llevamos una solución, no es que decimos «queremos cloacas y listo», les decimos que las queremos de esta manera y en tales plazos, con tales parámetros. O sea sabemos lo que queremos, y tratamos de divulgarlo en el barrio, a través de asambleas, o de ir a una escuela y hablar con los chicos, con los papás. Es un trabajo de formación, de formar conciencia, de llamar a la movilización y después nos reunimos y tratamos, con fuerza, de imponer las ideas (AA miembro del Foro Hídrico).

De este modo, ante las medidas propuestas por AySA que suponen la elaboración de grandes obras de infraestructura siguiendo el modelo centralizado de redes que primó desde la época de OSN; el Foro Hídrico alienta la creación de plantas modulares que permitan brindar cobertura a la población local en corto tiempo sin quedar supeditados a la realización de otras grandes obras¹³.

La ventaja de las plantas modulares es que es mucho más rápida la ejecución, o sea, cuando hablamos de dos plantas modulares, entre comillas, para 150 000 personas, estamos hablando de un máximo con redes finas incluidas, de 3 años. Lo mismo se podría desarrollar en forma paralela en todas las cuencas servidas por AySA, con muchas plantas con niveles de tratamiento mucho más adecuado, disminuyendo la contaminación a la mitad (otra ventaja que tienen). Sería menores costos, con niveles de contaminación menores y con tiempos menores. O sea, cualquier persona, si le decís «tenés dos opciones: tardar más, más caro y peor, o lo inverso, ¿qué elegís?». Elegís gastar menos plata y mejor tratamiento (AA miembro del Foro Hídrico).

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

En lo que refiere al déficit de acceso al agua potable, el Foro propone como solución la rehabilitación de los pozos de extracción del Acuífero Puelche que Aguas Argentinas había cerrado en la década de los 90 y que había sido reemplazado por la llegada de agua superficial proveniente del Río de la Plata.

El hecho de haber tenido pozos en el acuífero Puelche, nos permitía tomar el agua, sacarla y tomarla. El río de la Plata nos obliga a clorar el agua. El agua clorada duplica las posibilidades de tener cáncer. Y fumar, podés dejar de hacerlo, pero tomar agua no, y si tomás agua clorada tenés dos veces más posibilidades de contraer cáncer (AA miembro del Foro Hídrico).

Para los miembros de la organización, la reapertura y acondicionamiento de esos pozos (complementado con tratamientos de purificación para quitarle los nitratos y nitritos¹⁴) no solo permitiría acelerar los plazos para tener acceso —principalmente en los asentamientos—, sino también ayudaría a deprimir el nivel de la napa freática, reduciendo así el riesgo de inundaciones.

Otra propuesta que tienen para disminuir la elevación de la napa, es exigir a las industrias instaladas en el municipio, que utilicen agua del acuífero y no de las redes de AySA, así los pozos ciegos de quienes aún no tienen el sistema de cloacas pueden ser utilizados.

La apertura de esos pozos serviría para abastecimiento de agua, así como también para regular el tema de las napas. Una cosa que nosotros hemos sostenido siempre es que la utilización del agua para las industrias no sea tomada de las redes de AySA, sino que directamente tengan las tomas del acuífero Puelche, porque consumen millones de litros. Entonces, es importante el hecho de que la industria utilice el agua del acuífero para poder ir descendiendo el nivel de las napas para que la gente, en la medida en que no tenga cloaca, al menos sí pueda tener su pozo ciego para poder ser utilizado. Hoy como están las cosas es imposible, vos vaciás el pozo ciego y a los dos días está lleno de vuelta por la napa (VF miembro del Foro Hídrico).

Además de estas propuestas, para reducir el riesgo de inundación el Foro advierte la necesidad de realizar obras de saneamiento en los arroyos y de crear en cada uno de ellos, aliviadores que permitan drenar las aguas. Si bien algunas de estas medidas han sido recuperadas y emprendidas por las autoridades municipales, provinciales y nacionales —por ejemplo, ya se avanzó en el saneamiento de los arroyos Unamuno, del Rey y las Perdices, y en los aliviadores para los dos primeros—. En este caso, la propuesta del Foro se centra en incorporar una dimensión de justicia socioambiental e

¹⁴ Según el Centro Regional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CRICYT, CONICET) los nitratos y nitritos se encuentran presente naturalmente en aguas, suelos, vegetales y animales. En altas concentraciones producen síntomas de bajo nivel de oxígeno, debilidad, disnea, cefaleas, taquicardia, etcétera.

integral en el diseño de las obras, evitando que las medidas solo sirvan para impulsar el negocio inmobiliario en las zonas céntricas del partido, excluyendo y afectando a los sectores más alejados y vulnerables.

El mecanismo de drenaje del agua son los arroyos, por eso la importancia de hacer obras ahí, en la medida en que se va peleando en cada barrio. El tema es que lo que termina pasando es que hacen la obra del arroyo pero le dan prioridad a generar desagües desde el centro de Lomas de Zamora, para crear así edificios o negocios inmobiliarios, en lugar de generar los desagües necesarios en los barrios más bajos, que necesitan mucho más drenar el agua de inundación que las zonas más altas. Pero claro, como los negocios están en otro lado, la prioridad siempre es aquello, a pesar de que están en otra cuenca. Mandan la problemática a contra-cuenca, a los barrios más pobres (AA miembro del Foro Hídrico).

En este mismo sentido, otra propuesta del Foro para reducir las inundaciones, en sintonía con su enfoque integral, es la necesidad de proteger los humedales que existen en el municipio, para que en momentos de fuertes lluvias, permitan almacenar y absorber las aguas, sin que lleguen a inundar los barrios.

Fijate cómo, en pos del negociado inmobiliario, no les importa nada el ambiente. Por ejemplo, el municipio cuenta con un predio de casi 800 ha, donde está incluida la laguna Santa Catalina. Esa laguna podría servir como reservorio hídrico a toda la zona, si realmente se dejara trabajar como la naturaleza manda, entonces toda la gente que vive por ahí no tendría problema de inundación. Pero qué pasa, el negocio inmobiliario hizo que tapiaran a lo largo de la vía el predio. (...). Entonces vos, cuando les hacés un planteo desde una mirada integral, te das cuenta que esto también tiene un rol fundamental en toda esta cuestión (AA miembro del Foro Hídrico).

Como puede observarse a partir de los relatos de los entrevistados, todas estas propuestas que lleva adelante el Foro se encuentran directamente asociadas a su propia interpretación integral del problema; y precisamente es esta combinación de definición del problema y posible solución, la que entra en juego en la controversia, advirtiendo la existencia de distintos estados de mundo posibles. Presentamos a continuación un cuadro que busca agrupar y relacionar las principales formas de accionar de la organización, sus principales reclamos y propuestas, así como también sus interlocutores, sintetizando de esta manera los principales elementos repasados a lo largo del apartado.

Tabla 1.
Principales acciones, reclamos, propuestas e interlocutores del Foro Hídrico

Acciones	Reclamos	Propuestas	Interlocutores
<p>Repertorios de acción colectiva directa: cortes de calle, escraches, protestas, movilizaciones</p> <p>Experiencias de epidemiología popular: Armado de redes con otros actores sociales para realizar encuestas sociosanitarias</p> <p>Tareas de difusión y concientización: Articulación con otras organizaciones sociales para armar el Programa Ambiental de las Organizaciones de Lomas de Zamora; charlas en barrios y escuelas</p>	<p>Acceso seguro al agua potable</p> <p>Acceso al sistema de desagües cloacales, su recolección y tratamiento</p> <p>Mantenimiento y ampliación de la red pluvial</p> <p>Saneariamiento de los arroyos y creación de aliviadores y estaciones de bombeo</p> <p>Control de los vertidos industriales</p> <p>Sistema de gestión integral de residuos sólidos urbanos</p>	<p>Agua potable: Rehabilitar los pozos de extracción del Acuífero Puelche</p> <p>Cloacas: Diseñar e implementar plantas modulares</p> <p>Inundaciones: Obras en los arroyos que sean integrales y beneficien a todos los barrios; protección de los reservorios hídricos naturales (laguna Santa Catalina); y la elaboración junto con los vecinos de un Plan de Contingencia</p>	<p>AySA</p> <p>Dirección de Asuntos Hídricos (Lomas de Zamora)</p> <p>Dirección Provincial de Hidráulica</p> <p>Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación</p> <p>Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS)</p> <p>Acumar</p>

Fuente: Tobías (2017).

6. La productividad del conflicto por el agua en Lomas de Zamora: los efectos territoriales e institucionales de la actuación del Foro

Hasta aquí hemos visto cómo el Foro Hídrico, a partir de la conformación de una interpretación propia, compleja e integral del problema hídrico que afecta al municipio, ha logrado visibilizar y trasladar sus reclamos hacia la empresa AySA y hacia otros organismos estatales con competencia en la política del agua, generando situaciones de confrontación y conflicto. Estas instancias nos resultan relevantes porque, como advierte Melé (2003), representan momentos de dramatización del debate público en donde los actores ponen en juego sus estrategias, sus visiones de mundo y sus propias definiciones acerca de la situación problemática, elaborando discursos sobre la justicia y sobre la legitimidad y/o disfuncionalidad que tiene la acción pública.

Pero, a su vez, estudiar los momentos de confrontación y controversia permite también indagar en lo que algunos autores definen como la productividad social de los conflictos (Azuela y Mussetta, 2009; Melé 2006; Merlinsky, 2013). Concretamente, nos interesa en esta última parte del artículo estudiar los efectos que estos conflictos locales por el agua producen, tanto en el territorio como en la agenda de las autoridades encargadas de llevar adelante las políticas hídricas, esto es, en otras palabras, analizar la productividad territorial e institucional del conflicto por el agua en Lomas de Zamora.

Por productividad territorial, nos referimos al conjunto de representaciones que se crean y se ponen en juego en el marco del conflicto y que logran revalorizar y cualificar el espacio local, renovando el lazo social entre los colectivos movilizados y el territorio (Melé, 2003). En el caso aquí estudiado, podemos advertir el modo en que el Foro Hídrico, en el propio proceso de definir el problema resignifica el territorio, y esto en varios sentidos. Por un lado, la organización, en su interpretación de la crisis del agua que afecta al municipio reconoce que el problema del agua no puede pensarse aisladamente, sino que debe ser entendido como un problema ambiental más complejo, lo que supone el pasaje de la escala jurisdiccional a una mayor, la de la cuenca hídrica Matanza Riachuelo. La basura y el agua contaminada de los arroyos no provienen únicamente de las acciones locales, sino también de la producción industrial y los basurales de otras localidades de la cuenca. Asimismo, los miembros del Foro reconocen que los riesgos y amenazas producto de las inundaciones, la falta de acceso a agua y cloacas y la exposición a la contaminación industrial, no se circunscriben al partido de Lomas de Zamora, sino que representan una problemática común para el conjunto de la cuenca.

También nos vinculamos con la organización de Intercuencas, que atienden problemáticas de la zona norte, oeste, porque los problemas son los mismos, el desequilibrio hídrico es el mismo. La contaminación viene de los mismos lugares, de las industrias, o de residuos cloacales o industriales o de la basura. (...) Las conclusiones son las mismas y el reclamo también. Lo que tiene Lomas de Zamora es que ha sido pionera en esto, y tiene una mayor organización, mayor capacidad de reacción para este tipo de problemáticas. Entonces, por eso estamos a la vanguardia de toda esta lucha. Pero un municipio que no está organizado y tiene estas mismas problemáticas va a llegar a las mismas conclusiones a lo largo del tiempo, porque es todo parte de lo mismo (AA miembro del Foro Hídrico).

Además de comprender el territorio local como parte de una unidad más grande (sea la cuenca hídrica o bien la región metropolitana); en su accionar el Foro Hídrico ha logrado adquirir un minucioso y detallado conocimiento acerca de la distribución de riesgos y amenazas en el territorio. Por ejemplo, en el siguiente extracto de entrevista, es posible advertir el modo en que sus miembros pueden detectar fácilmente las zonas más afectadas por el ascenso de la napa freática (identificando barrio por barrio),

evidenciando así la forma en que la combinación de lo que hemos definido antes como *expertise* profana y *expertise* de experiencias dan por resultado el armado de una compleja cartografía social¹⁵.

Vos acá, en el centro de Lomas tenés un nivel de cota, ponele 20 sobre el nivel del mar. Y acá al lado del Riachuelo, al lado de donde desembocan todos sus arroyos, tenés 3 m sobre el nivel del mar. Entonces, obligadamente, acá vas a tener más altura de la napa porque estás a 3 m del nivel del mar. Y cuando sube el río de la Plata y sube el Riachuelo, todo el nivel de la napa también va a subir. Sube y baja. No acá [refiere a la zona del centro], porque acá sí tienen cloacas y otro par de obras. A eso tenés que sumar las industrias que cerraron a partir de los 90, que tomaban agua del Puelche. Acá toda esta zona, era un frigorífico [refiere al asentamiento 21 de Noviembre¹⁶]. Acá, toda esta zona donde están todas estas ferias eran piletas [refiere a la Feria la Salada¹⁷] que utilizan todos los fines de semana agua. Entonces, el nivel hídrico estaba compensado. A partir del cierre de todo esto y la mayor cantidad de población, la napa está ahí. Y a medida que vos vas subiendo el territorio vas a ver la diferencia de la napa (VF miembro del Foro Hídrico).

Por otro lado, en su comprensión del problema hídrico, el Foro construye formas de apropiación simbólica del espacio donde se explicitan sus propias visiones sobre acerca del territorio (Azuela y Mussetta, 2009; Melé, 2003). En este sentido, los miembros de la organización enfatizan en las desigualdades socio-territoriales que existen en el interior del municipio, dando cuenta así de un espacio fragmentado y segregado.

[Respecto a las políticas y obras para disminuir las inundaciones.] Se empezaron a tirar más desagües de las zonas más ricas a las zonas más pobres. O sea, todo pensamiento de desarrollo fue para desahuciar ciertos lugares en perjuicio de otros lugares. En lugar de decir vamos a igualar la cosa, vamos a sacarle el agua a los pobres para tirarla a lugares donde hay más poder adquisitivo, hicieron al revés (AA miembro del Foro Hídrico).

¹⁵ Por cartografía social entendemos un proceso de construcción colectiva que permite reconstruir procesos espaciales locales y referirse a ellos como soporte para entender la actualidad de una comunidad y aplicar este conocimiento operativamente en la planificación (Andrade y Santamaría, 1997).

¹⁶ El asentamiento 21 de Noviembre es popularmente conocido como «La Chanchería» por el nombre del viejo frigorífico que funcionaba allí (al que hace referencia el entrevistado). Se encuentra localizado cerca de la Feria La Salada, en el barrio Villa Albertina (localidad de Ingeniero Budge, lindero a Villa Lamadrid y a Campo Tongui).

¹⁷ El entrevistado se refiere a la Feria La Salada, ubicada sobre el viejo Balneario La Salada, que durante la década del 50 y 60 representaba una zona de recreación donde los vecinos disfrutaban de los grandes piletos sobre la costa.

Las representaciones que el Foro Hídrico ha conformado a lo largo del tiempo sobre el espacio y que quedan manifestadas en sus relatos, permiten entrever el modo en que el conflicto transforma la relación entre los ciudadanos y el propio territorio. Sin embargo, no solo esto es lo que cambia a lo largo del conflicto, sino también el propio territorio al haber sido movilizadado (Melé, 2003).

Además de la productividad territorial, nos interesa también analizar la productividad institucional, lo que supone estudiar las relaciones entre los colectivos movilizadados —en este caso el Foro Hídrico— y los poderes públicos —principalmente AySA—. Particularmente nos interesa indagar en qué medida las acciones del Foro han logrado incidir en la política pública vinculada al agua, pretendiendo así reabrir el debate sobre la definición y la propuesta de solución al problema que representaban las obras diseñadas e implementadas por la empresa.

Si bien a lo largo de estos años, AySA se ha mostrado poco receptiva a la idea de modificar su plan de obras, la actuación del Foro Hídrico ha logrado generar presión en la empresa para avanzar en el diseño y la implementación de medidas complementarias para el mediano y corto plazo tendientes a mejorar y extender el servicio de cloacas en el municipio. Entre ellas, la realización de obras de menor escala, como una planta depuradora de efluentes cloacales en Fiorito, que estaba contemplada en el diseño original del Plan, pero cuya licitación y ejecución se encontraba retrasada y supeditada a diversas variables políticas y económicas que requería el acuerdo de diferentes organismos públicos con incidencia en el territorio. Dicha planta, que permitiría el acceso a cloacas a gran parte de la población del municipio, fue anunciada en el 2008, y luego hacia fines del 2011 y, si bien ya se encuentra avanzada, aún sigue sin terminarse.

A pesar del retraso en los plazos, la incorporación de este tipo de obras dentro de las obras de la empresa proveedora supone un importante logro para el Foro, que atribuye este hecho a la lucha constante y a los repertorios de acción colectiva que ha llevado adelante la organización en todo este tiempo.

Ellos [refiere a la empresa AySA] avanzan o retroceden de acuerdo a la movilización (...). No te olvides que acá para todos estos barrios de Fiorito, no tenían un plazo claro de cuánto iban a tardar. Después de la movilización, que logramos juntar los 17 barrios, ahora ya tienen fecha (VF miembro del Foro Hídrico).

Como vemos, el rol activo y propositivo del Foro les ha permitido ejercer presión, movilizar a las autoridades y convertirse en un actor reconocido y relevante en la temática a nivel local. Como destaca un funcionario de AySA al hablar del partido de Lomas:

Lomas de Zamora, yo creo que tiene un fuerte reclamo social desde hace mucho tiempo, justificado, el cual hizo que se movilizaran todos los planes de expansión que habían surgido con la empresa anterior (...) Hubo movimientos sociales muy fuertes que surgieron a partir del 2000 y que obligaron a replantear todo el esquema de lo que estaba pensado...era como un área muy olvidada.

da, especialmente el área del Cuartel Noveno. Entonces eso llevó a que sea un área que tenga más visibilidad, que sea un motivo de agenda. También tenían reclamos muy fuertes con relación a la elevación de napas o los problemas de saneamiento que hicieran que la declarasen en emergencia hídrica. Entonces había que darle respuesta muy rápido (Funcionario de AySA).

7. Conclusiones

A lo largo del artículo hemos intentado abordar y analizar las distintas dimensiones que conforman las controversias sociotécnicas en torno a la política hídrica en Buenos Aires —especialmente aquellas vinculadas al agua potable y saneamiento—, a través de la experiencia de un caso concreto en la escala local como es la actuación del Foro Hídrico de Lomas de Zamora.

Los relatos presentados permiten apreciar, por un lado, cómo el Foro a través de su definición del problema y de sus repertorios de acción, ha logrado instalar el problema del agua y saneamiento en la agenda pública, cuestionando el accionar de los organismos encargados de prestar el servicio y generando así la aparición de controversias sociotécnicas que, si bien se dirimen en la escala local, trascienden la misma al exigir una comprensión regional, integral, ambiental y metropolitana del problema hídrico. Como vimos, en estos espacios no solo se disputan definiciones y soluciones diversas sobre el problema hídrico, sino que también se ponen en juego distintas valoraciones sobre el ambiente, conformando así dispositivos de exploración y de aprendizaje colectivo (Callon et al., 2001:50). Mientras la empresa basa sus argumentos en la lógica racional e ingenieril de las grandes obras, los miembros del Foro sustentan sus planteos en el derecho humano al agua y la importancia de los costos sanitarios. Por otro lado, y como consecuencia de estas controversias, se advierte el modo en que el accionar del Foro —desde sus diversas manifestaciones— ha logrado incidir en la definición de la política pública del sector (al impulsar, por ejemplo, la incorporación de la Planta Fiorito dentro de las obras). Estos hechos permiten advertir, desde una lectura constructivista de la política pública, que las medidas implementadas en el territorio ligadas a la gestión del agua y saneamiento deben ser entendidas no como meras acciones racionales dirigidas a resolver problemas dados, sino más bien como actividades interpretativas en las que diferentes y contradictorias visiones acerca de lo que es el problema —y, agregaríamos, de lo que puede ser su solución— son puestas en tela de juicio, comparados y combinados entre sí (Hajer, 1995).

Asimismo, estudiar de cerca las controversias y conflictos en torno al agua en Lomas de Zamora permite dar cuenta de las distintas visiones que se ponen en juego en la escala local y que, a partir de diversas estrategias buscan presionar o incidir en la definición de la política. Desde esta perspectiva, los ciudadanos no son concebidos como meros sujetos portadores del derecho al servicio de agua y cloacas, sino más bien como productores de conocimiento y movilizadores sociales capaces de intervenir en la elaboración de las políticas públicas. Para analizar este proceso en la escala local, la elección del Foro Hídrico como caso de estudio nos permitió reflexionar sobre el modo en que la organización ha logrado transformar la crítica situación ambiental y sanitaria del municipio en un problema público a partir de una construcción colectiva de los riesgos. Este momento de concientización conforma un elemento clave para el fortalecimiento de las comunidades locales, que entrevén en el problema «ambiental» un escenario de fuerte carácter social y político.

Registro bibliográfico

Melina Ayelén Tobías
«Conflictos territoriales y controversias sociotécnicas por el acceso al agua en Buenos Aires. El caso del Foro Hídrico de Lomas de Zamora». *Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, año 14, n° 17, enero-junio, Santa Fe, Argentina, UNL (pp. 81–106).

Bibliografía

- Akrich, M.; Barthe, Y. y Rémy, C. (2010).** *Sur la piste environnementale. Menaces sanitaires et mobilisations profanes*. Paris: Presses des Mines.
- Andrade, H. y Santamaría, G. (1997).** Cartografía Social para la planeación participativa. Memorias del curso Participación Comunitaria y Medio Ambiente (Proyecto C.). Bogotá. Recuperado de: <http://fundaaldeas.org/web/index.php/articulos2/49-cartografia-social-el-mapa-como-instrumento-y-metodologia-de-la-planeacion-participativa>
- Azuela, A. y Mussetta, P. (2009).** Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México. En *Segunda Época*. Buenos Aires. Universidad Nacional de Quilmes, 1(16). 191–215.
- Brown, P. (1992).** Popular Epidemiology and Toxic Waste Contamination: Lay and Professional Ways of Knowing, *Journal of Health and Social Behavior*, 33(3) (sep. 92), 267–281.
- Callon, M.; Lascoumes, P. & Barthe, Y. (2001).** *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris: Seuil.
- Fernández Bouzo, S.; Aizcobe, M.; Gil, A. y Ricco, R. (2007).** Las organizaciones territoriales en el sur del Área Metropolitana de Buenos Aires: construcción social y política del conflicto ambiental, Ponencia presentada en las *IV Jornadas de Jóvenes Investigadores*. Instituto de Investigaciones Gino Germani. 19, 20, 21 de septiembre de 2007.
- Gusfield, J. (2003).** Action collective et problèmes publics. Entretien avec Daniel Cefai et Danny Trom. En: Cefai, D. y Pasquier, D. (Eds.) *Les sens du public. Publics politiques, publics médiatiques*, Paris, PUF, 63–78.
- Hajer, M. (1995).** *The politics of environmental discourse*. Oxford: Clarendon Press.
- Herzer, H. (2011[1998]).** Construcción del riesgo, desastre y gestión ambiental urbana. Perspectivas en debate. *Revista virtual REDESMA*, 5(2).
- Langbehn, L. (2015).** *Arenas de conflicto y construcción de problemas públicos ambientales. Un análisis de la productividad del caso de la Ley de Bosques y del*

Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de Salta (2004–2009) (tesis inédita de doctorado), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Limoges, C. (1993). Expert knowledge and decision-making in controversy contexts. *Public Understand. Sci.* 2. UK, 417–426.

Lorenc Valcarce, F. (2005). La sociología de los problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política. *Revista Nómadas*. Julio–diciembre, 012. Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España.

Martínez Alier, J. (2004). *El Ecologismo de los pobres: conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Barcelona: FLACSO Ecología – ICARIA Antrazit.

Melé, P. (2003). Introduction: Conflits, territoires et action publique. En: Patrice Melé, Corinne Larrue, Muriel Rosemberg (Coord.) *Conflits et territoires. Presses universitaires François-Rabelais, Maison des sciences de l'homme «Villes et territoires»* (13–32), 224 P.

——— (2006). *Pour une géographie de l'action publique. Patrimoine, environnement et processus de territorialisation*. Habilitation à diriger des recherches. Université François Rabelais, Tours.

Merlinsky, M.G. (2007). Conflicto ambiental, organizaciones y territorio en el Área Metropolitana de Buenos Aires «Sociedad Civil y Desarrollo Local» International Society for Third, Sector Research, Editorial Porrúa México, Instituto de Comunicación y Desarrollo, Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo. Michoacán.

——— (2013). *Política, derechos y la justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

——— (2015). Una sociología reflexiva para el análisis de los conflictos ambientales. Notas teórico–metodológicas en torno a dos estudios de caso. *Revista Debate Público*. Reflexión de Trabajo Social. Año 5, (10), 29–41.

Merlinsky, G; Fernández Bouzo, S; Montera, C. y Tobías, M. (2012). La política del agua en buenos aires: nuevas y viejas desigualdades. *Rethinking Development and Inequality – An International Journal for Critical Perspectives*, 1(1), 49–59.

Tilly, C. (1986). *The Contentious French*. Cambridge: Massachusetts and London, Harvard University Press.

Tobías, M. (2017). *Política del agua, controversias socio–técnicas y conflictos territoriales en el Área Metropolitana de Buenos Aires (20062015)* (tesis de doctorado inédita). Co–tutela entre la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires y la Université Paris 3 Sorbonne Nouvelle.

Wilches Chaux, G. (1993). La vulnerabilidad global. En Maskey, A. (Ed.) *Los desastres no son naturales*. La Red. Tercer Mundo Editores: Colombia.

Fuentes

Foro Hídrico de Lomas de Zamora (2015). Situación hídrica y ambiental del distrito de Lomas de Zamora. Informe digital.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2003). ¿Qué es el Gran Buenos Aires? Recuperado de: <http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/1/folleto%20gba.pdf>

——— (2010). *Censo Nacional de Población, hogares y vivienda 2010*. Buenos Aires: INDEC.

Ministerio de Salud de la Nación (2013). Guía de Prevención, diagnóstico, tratamiento y Vigilancia epidemiológica. Recuperado de: http://www.msal.gov.ar/images/stories/bes/graficos/0000000293cnt-guia_intoxicaciones_con_plomo_2013.pdf

