

Infraestructuras hídricas y modelos descentralizados de gestión de agua y saneamiento. El caso de los servicios “desvinculados” en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina

Water infrastructures and decentralized models of water and sanitation management. The case of “disconnected” services in the Metropolitan Area of Buenos Aires, Argentina

Infraestruturas hídricas e modelos descentralizados de gestão de água e saneamento. O caso dos serviços “desvinculados” na Região Metropolitana de Buenos Aires, Argentina

Verónica Cáceres*

Melina Tobías**

María Eva Koutsovitis***

Recibido: 27 de octubre de 2024

Aprobado: 11 de octubre de 2025

<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.14977>

Para citar este artículo

Cáceres, V., Tobías, M., & Koutsovitis, M. E. (2025). Infraestructuras hídricas y modelos descentralizados de gestión de agua y saneamiento. El caso de los servicios “desvinculados” en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina. *Territorios*, (53-esp), 1-25. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.14977>

* Investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Instituto de Desarrollo Humano de la Universidad Nacional General Sarmiento (Argentina). Correo electrónico: vca-ceres@campus.ungs.edu.ar. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1721-369X>

** Investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Correo electrónico: melina.tobias@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7929-5395>

⇒

Palabras clave

*Servicios de
infraestructura;
agua y saneamiento;
desigualdades hídricas;
Área Metropolitana
de Buenos Aires;
Argentina.*

Keywords

*Infrastructure services;
water and sanitation;
water inequalities;
Metropolitan Area of
Buenos Aires.*

Palavras-chave

*Serviços de
infraestrutura;
água e saneamento;
desigualdades hídricas;
Região Metropolitana
de Buenos Aires;
Argentina.*

RESUMEN

La provisión de agua potable y saneamiento conforman aspectos centrales para la sostenibilidad de la vida, refieren a derechos humanos inalienables y a una responsabilidad ineludible del Estado. En el Área Metropolitana de Buenos Aires (Argentina), el servicio se encuentra centralizado principalmente en una única empresa estatal —Agua y Saneamientos Argentinos (AySA)—, aunque coexiste con un conjunto heterogéneo de pequeños operadores denominados desvinculados y considerados precarios en la regulación. El artículo se sostiene en una investigación exploratoria que caracteriza la problemática de los servicios desvinculados que operan en el área concesionada a AySA. Específicamente interesa estudiar el modo en que estas infraestructuras, descentralizadas de agua y cloaca, expresan la complejidad de la gobernabilidad del agua en áreas periféricas y vulnerables y dan cuenta de elementos constitutivos de la desigualdad socio-ambiental. En cuanto a la metodología, se propone un abordaje cualitativo a través del análisis de fuentes primarias y secundarias.

ABSTRACT

The provision of drinking water and sanitation are central aspects for the sustainability of life, as they pertain to inalienable human rights and an unavoidable responsibility of the State. In the Metropolitan Area of Buenos Aires (Argentina), although these services are primarily centralized in a single state company —Agua y Saneamientos Argentinos (AySA)—, they coexist with a heterogeneous group of small operators known as unlinked, which are considered precarious under regulation. The article is based on an exploratory investigation that characterizes the problem of unrelated services that operate in the area concessioned to AySA. Specifically, we are interested in studying the way in which these decentralized water and sewage infrastructures express the complexity of water governance in peripheral and vulnerable areas; and account for constitutive elements of socio-environmental inequality. Regarding the methodology, a qualitative approach is proposed through the analysis of primary and secondary sources.

RESUMO

O fornecimento de água potável e de serviços de saneamento é central para a sustentabilidade da vida, remetem a direitos humanos inalienáveis e a uma responsabilidade inevitável do Estado. Na Região Metropolitana de Buenos Aires (Argentina), embora o serviço esteja centralizado principalmente em uma única empresa estatal — Agua y Saneamientos Argentinos (AySA) —, ele convive com um grupo heterogêneo de pequenos operadores denominados “desvinculados”, considerados precários pela regulamentação. O artigo baseia-se em uma pesquisa exploratória que caracteriza a problemática dos serviços desvinculados que operam na área concessionada à AySA. Especificamente, interessa compreender como essas infraestruturas descentralizadas de água e esgoto expressam a complexidade da governabilidade da água em áreas periféricas e vulneráveis, além de evidenciar elementos constitutivos da desigualdade socioambiental. Quanto à metodologia, propõe-se uma abordagem qualitativa por meio da análise de fontes primárias e secundárias.

Introducción

El acceso al agua potable y a las cloacas conforman aspectos esenciales para proteger la salud pública, promover los derechos humanos e impulsar el desarrollo sostenible y el propio metabolismo de las ciudades. Se trata de un campo de políticas públicas que permiten observar tomas de posición estatal en lo que concierne a las funciones de planificación, regulación, control, fiscalización y operación de los servicios.

En el principal aglomerado urbano de la República Argentina, el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) —comprendida por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 24 partidos colindantes en forma de anillos o coronas—, el acceso a las redes de infraestructura de agua y cloaca no está asegurado para el conjunto de la población: el 21 % carece de acceso a agua de red y el 37 % no cuenta con cloacas (INDEC, 2022). La distribución de infraestructura, sin embargo, es desigual, con menores niveles de cobertura en áreas rurales y periféricas. A modo de ejemplo, vale resaltar que en algunos partidos periurbanos del noroeste del AMBA, como es el caso de José C. Paz o Malvinas Argentinas, la cobertura de agua no alcanza siquiera al 20 % de la población. Esto se debe a la histórica priorización sectorial de áreas céntricas y consolidadas próximas a la ciudad capital, en contraste con el crecimiento urbano expansivo y de

baja densidad característico de las últimas décadas (Tobías & Fernández, 2019).

El crecimiento demográfico reciente en la segunda corona del AMBA ha sido impulsado por la expansión de urbanizaciones cerradas para sectores de altos ingresos y la proliferación de asentamientos informales y viviendas sociales para sectores de bajos recursos, generando una mayor presión sobre las aguas subterráneas y la consecuente contaminación de los acuíferos (Cravino *et al.*, 2008; Merlinsky, 2013). En este contexto, han surgido sistemas de infraestructura descentralizados, conocidos como “desvinculados”, gestionados por actores privados en barrios cerrados, por cooperativas en barrios consolidados y por municipios en programas de vivienda social. La multiplicidad de actores y modos de gestión, lejos de expresar una malla integrada de redes de servicio, consolidó un escenario territorial fragmentado con “archipiélagos o islas de infraestructura” dentro de un contexto generalizado de falta de servicio (Bakker, 2003).

La empresa más importante encargada de proveer los servicios de agua y saneamiento en el AMBA es Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA), una empresa pública creada en 2006, que se rige por el marco regulatorio de la Ley 26.221 y abastece del servicio de agua a 11 238 106 habitantes y a 9 244 615 de cloacas. Sin embargo, a pesar de encontrarse dentro del área de competencia

←
*** Docente de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Correo electrónico: mevakoutsovitits@yahoo.com.ar. ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-0958-4925>

territorios
53-Especial

de AYSA, la creación y operación de este conjunto heterogéneo de sistemas desvinculados de captación y distribución del agua potable, y colección y tratamiento de desagües cloacales recién mencionados, depende de terceros. Según el marco regulatorio que rige a AySA, este tipo de sistemas “tienen un carácter precario y cesarán cuando AYSA, la concesionaria, esté en condiciones de hacerse cargo de la explotación y prestación del servicio” (marco regulatorio de la Ley 26.221). No obstante, en la práctica muchos de estos servicios llevan varios años, e incluso décadas, en operación con importantes problemas vinculados al mantenimiento y la operación de las infraestructuras, lo que repercute en la calidad de los servicios prestados.

La propia definición de servicios desvinculados conforma un objeto de debate entre los distintos actores estatales que intervienen, lo que influye en la cantidad de desvinculados que se consideran, en las tipologías que se identifican y en las estrategias de intervención que proponen. Por mucho tiempo los servicios desvinculados tampoco han recibido la atención estatal y han quedado sujetos a las posibilidades de autogestión de la población. La ausencia o precariedad del mantenimiento y operación de las infraestructuras en los servicios desvinculados genera y profundiza desigualdades territoriales en el acceso (Catenazzi, 2017). A ello se suma que la mayoría de estos sistemas fueron —y continúan siendo— creados a través del

Estado, en el marco de la implementación de políticas habitacionales en el territorio.

La provisión de agua en volúmenes, condiciones de calidad y asequibilidad, así como la resolución de saneamiento con la recolección y tratamiento de los efluentes, conforman preocupaciones crecientes en las últimas décadas. El acceso al agua y al saneamiento son considerados derechos humanos inalienables y conforman aspectos centrales en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas. No obstante, la pandemia del Covid-19 en 2020 cristalizó profundas desigualdades sociales, económicas, ambientales y de acceso a los servicios básicos. El hacinamiento y la imposibilidad de acceder al agua, un elemento central para la prevención de la epidemia en un marco de aislamiento, golpeó con fuerza en los barrios populares (Merlinsky & Tobías, 2020; Cáceres, 2022).

Existen diversos trabajos que, en el último tiempo, se han focalizado en visibilizar y estudiar la problemática del acceso al agua y al saneamiento en zonas vulnerables y periféricas de los centros urbanos en América Latina, y de Argentina entre otros. A grandes rasgos, algunos de estos trabajos ponen de relieve los impedimentos normativos, económicos y políticos del Estado para generar acceso a servicios básicos como el agua en áreas relegadas, profundizando la carencia urbano infraestructural (Catenazzi, 2009; Cravino *et al.*, 2008; Ojeda *et al.*, 2020).

Otros se centran en analizar el “sufrimiento hídrico” que enfrentan las poblaciones que residen en áreas periurbanas —asentamientos y conjuntos de vivienda social— sin servicios y el modo en que en ese contexto emergen localmente mercados alternativos para el abastecimiento de agua que usufructúan de la condición de escasez de los más vulnerables (Cáceres, 2014; Cabrera, 2018; Castillo & Delgado, 2023). Por último es posible identificar otro grupo de trabajos que resalta los conflictos y los mecanismos de gestión local del agua y/o gestión comunitaria que emergen ante la ausencia de servicio en áreas periurbanas (Besana & Gutiérrez, 2022; Moreno & Tobías, 2019; Zárate, 2017). De este grupo, nos interesa particularmente retomar las reflexiones sobre los modelos fragmentados de prestación que terminan consolidándose en estas zonas periféricas de las áreas urbanas, donde coexisten una multiplicidad de prestadores con distintas competencias y capacidades (Cabrera, 2018).

El presente artículo se propone aportar a este campo de debate a partir del estudio de los sistemas desvinculados. Estos sistemas conforman una problemática escasamente abordada en las investigaciones sobre el sector en Argentina. Como antecedentes inmediatos, se destacan apenas dos trabajos: un estudio dirigido por Almansi y colaboradores (2005) sobre temas de hábitat y un informe técnico elaborado por la Universidad Nacional de San Antonio de Areco (2022) en el que identifican

operadores desvinculados en algunos municipios del AMBA. A pesar de estos insumos relevantes, sigue siendo un área de vacancia el estudio de los desvinculados en tanto sistemas que ponen en tensión la gobernabilidad del agua en la región y que ofrecen elementos novedosos sobre las inequidades en el acceso a los servicios (corriendo el foco de la cobertura a la calidad).

En este marco, el presente artículo busca caracterizar la problemática de los servicios desvinculados de agua y cloacas que operan en el AMBA. Específicamente, el trabajo analiza cómo estos servicios expresan la complejidad que supone la gobernabilidad del agua en áreas periféricas y vulnerables, dada la diversidad de actores y prácticas sobre las infraestructuras de agua y cloaca. A su vez, reflexiona sobre cómo estas prácticas logran profundizar la desigualdad socio-ambiental en los territorios, al invisibilizarse detrás de las estadísticas oficiales de cobertura los problemas frecuentes de calidad, asociados a los servicios desvinculados, producto de la falta de mantenimiento de las infraestructuras. A continuación, se presenta el abordaje metodológico, los resultados y la discusión del trabajo.

Metodología

El trabajo recupera una investigación exploratoria y descriptiva que se realizó durante el año 2022 a partir de una asistencia técnica a la Dirección Nacional de

territorios
53-Especial

¹ Consultoría de Productos y Servicios Externos sobre desvinculados al agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires (diagnóstico y propuesta técnica, considerando como caso de estudio el Municipio de Moreno) para la División de Agua y Saneamiento.

Agua y Saneamiento financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo.¹ El carácter exploratorio deviene en que la situación de los servicios desvinculados en el AMBA, como se mencionó, conforma un área de vacancia relativa. Se adoptó un abordaje cualitativo a través del estudio de datos primarios, recolectados mediante la observación documental, y la realización de entrevistas en profundidad a informantes claves. Por otro lado, se analizaron los datos secundarios estadísticos en materia de agua y saneamiento y la legislación.

En primer lugar, se realizó una búsqueda de los antecedentes en bases especializadas y se recopiló, sistematizó y estudió el marco legal e institucional que brinda el encuadre a los servicios en el AMBA. De igual manera, se estudiaron las resoluciones emitidas por el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS) y la Agencia de Planificación (APLA) relacionadas a los servicios desvinculados. Así, se utilizó como fuente estadística los datos producidos por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) e informes de coyuntura de organismos públicos.

En segundo lugar, se identificaron actores claves a ser entrevistados y se formularon las guías de preguntas. Se realizaron un total de 15 entrevistas: 14 presenciales y una virtual, las cuales incluyeron a funcionarios del ERAS, la APLA, la Subsecretaría de Recursos Hídricos (SSRH), la empresa AySA, actores municipales y vecinos que acceden a los servicios mediante los servicios desvinculados. También se

efectuaron distintas visitas técnicas que permitieron la caracterización de las infraestructuras e identificar problemas presentes. La estimación de los servicios desvinculados consideró la información del ERAS (2022), un informe realizado por la Universidad Nacional de San Antonio de Areco (2022) y relevamiento en campo. No se logró acceder a información relativa a los servicios desvinculados en los municipios de Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, San Fernando y Vicente López.

Resultados

Marco conceptual

El agua es un bien natural, cuyo acceso en condiciones adecuadas de calidad y cantidades se torna indispensable para la sostenibilidad de la vida. Desde los años setenta del siglo XX, se ha avanzado en el reconocimiento internacional del acceso al agua como un derecho humano, con un impulso mayor tras las privatizaciones de las empresas prestadoras del servicio. El agua ha sido, y es, un bien en disputa en tanto su distribución y circulación está influenciada y atravesada por dinámicas de poder que delimitan quiénes tienen acceso al agua y quiénes no (Swyngedouw, 2004; Sanchis & Boelens, 2018).

En la gobernabilidad de este bien natural, intervienen múltiples actores sociales, institucionales, políticos y económicos con intereses, perspectivas y visiones diversas y, frecuentemente, contradictorias.

Las concepciones sociales alrededor del agua se han transformado con la emergencia del neoliberalismo en América Latina y se ha orientado “la gobernabilidad del recurso y sus servicios en torno a los principios de libre mercado” (Castro, 2016, p. 135). Así, adquieren relevancia principios privatistas de mercantilización, exclusión y búsqueda de rentabilidad. Lo anterior implicó que, hacia fines del siglo xx, el Estado decidiera correrse de su rol de rector y organizador de los servicios de provisión de agua y saneamiento y se redujeran los esfuerzos por lograr la universalización en el acceso. Para inicios del nuevo siglo, en cambio, se observó un proceso de reestatizaciones de empresas en el marco de un discurso que reconoce el acceso como un derecho básico (McDonald, 2018).

No obstante, en el caso de América Latina, los procesos de urbanización desigual, que se han intensificado en las últimas décadas, han fomentado no solo el crecimiento en las zonas consolidadas de la ciudad, sino en aquellas áreas periféricas de interfaz periurbana, donde las redes de infraestructura en agua y cloacas no llegan o son muy deficitarias. En estos territorios periurbanos, la gobernabilidad del agua se diversifica y complejiza, conviviendo allí prácticas y actores formales e informales de aprovisionamiento (Allen *et al.*, 2005).

El campo de los servicios de infraestructura, en general, y los de agua y saneamiento, en particular, atraviesa distintas

dimensiones, aunque la dimensión técnica suele adquirir una mayor relevancia en la reflexión sobre el sector. No obstante, conforma un escenario atravesado por relaciones sociales, económicas, de poder e institucionales que recorren esferas de la prestación de un servicio que se provee en condiciones monopólicas de regulación de las condiciones de provisión, de su control y fiscalización y de gestión operativa de infraestructuras que transforman el ciclo del agua urbana. En ese sentido, recuperamos los aportes de la ecología política urbana, concretamente de la ecología política del agua, que ponen el énfasis en la codeterminación de la sociedad y la naturaleza en la ciudad, conformando una socio-naturaleza, o segunda naturaleza, que no es ni natural ni social, sino las dos cosas al mismo tiempo (Heynen *et al.*, 2005; Gandy, 2004). De esta manera, el agua urbana se encuentra absolutamente moldeada por las relaciones sociales y la técnica aplicada a su producción y distribución, traducida en términos de infraestructura. Esto supone considerar el proceso de producción social del agua y reconocer que los problemas en relación a su distribución desigual no son solo técnicos, sino también —y principalmente— políticos (Budds & Linton, 2018).

Los servicios de agua y cloacas integran parte de la infraestructura urbana que ha experimentado transformaciones a lo largo de los distintos regímenes de acumulación. Pérez (2020) plantea que las infraestructuras urbanas constituyen

un conjunto de elementos físicos creados artificialmente para el uso colectivo, los cuales son esenciales para sostener la vida en comunidades densamente pobladas. Dicho esto, son claves para mantener y facilitar la reproducción de las actividades económicas, la población, las funciones gubernamentales necesarias para esa reproducción, las actividades básicas del cuidado y el equilibrio con el entorno natural (Pírez, 2020). Se trata de servicios con fuertes incidencias en el acceso de la población a la salud, vivienda, condiciones de vida digna y en el desarrollo económico y social. Así, forman parte del soporte material de distintos sistemas, como el alimentario, energético, sanitario, etc. (Zunino *et al.*, 2021), en este sentido median entre la sociedad y la naturaleza en tanto sistemas tecnológicos que demandan saberes y trabajo humano y observan las reglas de la organización social (Graham & Marvin, 2001).

Los servicios de agua y cloacas involucran actividades industriales que incluyen etapas o fases, por un lado, de captación de agua, tratamiento, almacenamiento y distribución, y por otro, de recolección de efluentes, depuración y vuelco. Se trata de servicios que pueden contribuir a articular o fragmentar el territorio, su prestación se realiza en forma monopólica y enfrentan costos hundidos importantes en su expansión y en su mantenimiento, especialmente, en las áreas más postergadas y con indicadores socioeconómicos más críticos (Cáceres, 2024). No obstante,

los desafíos para poder expandir las infraestructuras de redes, universalizar y garantizar el acceso efectivo a los servicios básicos no son solo naturales, de presencia del agua, de técnicos ligados a las propias infraestructuras o al financiamiento de las obras y sostenibilidad de los servicios. También resulta clave considerar cómo se gestionan estos servicios y las dinámicas de poder que influyen en la efectividad de las políticas públicas en el sector (Swynedouw, 2004).

La provisión de agua y saneamiento en el AMBA

En Argentina, la provisión segura de agua y la gestión adecuada de los efluentes se planteó como ámbito de atención estatal, en el marco del pensamiento higienista, desde mediados del siglo XIX vinculado con la crisis sanitaria desatada por las epidemias de cólera y de fiebre amarilla que habían azotado a la ciudad de Buenos Aires (Rey, 2022; Figuepron, 2020; Bavasso & Ayala, 2019). El hacinamiento de la población, las condiciones precarias de higiene y los problemas de ventilación y de acceso a agua segura y vuelco de efluentes en las calles conformaron rasgos claves que contribuyeron a los contagios de estas enfermedades.

La política pública y la gestión de los servicios de agua y saneamiento transitó, durante el siglo XX y en las primeras décadas del siglo XXI, cambios en su institucionalidad, organización, morfología y

funcionamiento. En lo que concierne a la expansión de los servicios en villas y asentamientos del AMBA, Tobías y Catenazzi (2022) identifican distintas etapas del ciclo hidrosocial en la política que, aunque exhiben cambios, fueron “paulatinos” y presentan continuidades. Se avanzó en el reconocimiento de la importancia de la expansión de los servicios en villas y asentamientos, pero se mantienen limitaciones que se presentan como técnicas cuando “esconden una visión excluyente de la ciudad” (Tobías & Catenazzi, 2022, p. 209). Por su lado, Ferro y Lentini (2014) destacan que la política en el sector se conformó en una arena con decisiones cambiantes que dificultaron la consolidación de las acciones y dieron lugar a un esquema con múltiples agentes con responsabilidades compartidas y, en algunos momentos, superpuestas.

Desde inicios de 1980, el gobierno cívico y militar descentraliza los servicios prestados hasta entonces por Obras Sanitarias de la Nación (OSN), empresa pública creada en 1912, y los transfirió a los gobiernos provinciales en el marco de la política de reducción del gasto público nacional, por lo que, desde ese momento, les corresponde a las provincias la responsabilidad de la política pública de agua y cloacas. La única excepción la conforma el AMBA, núcleo poblacional del país, donde la titularidad de estos servicios corresponde aún al Estado nacional.

En el AMBA, la expansión de los servicios se ha realizado en el marco de un

modelo centralizado en la ciudad de Buenos Aires, capital federal, con autonomía desde 1994 y con extensión envolvente hacia los municipios del conurbano bonaerense. Dicha expansión no ha seguido el crecimiento urbano y ha consolidado un territorio desigual, donde cohabitan áreas con acceso a los servicios considerados cercanos a la universalidad con otras con bajos niveles de conexión. A su vez, no solo se observan desafíos en el acceso a las infraestructuras formales que sostienen la prestación de los servicios, sino en materia de calidad.

Ciertamente el sector ha transitado en su historia etapas en las que se ha priorizado la gestión estatal de los servicios y otras de incorporación creciente de criterios mercantiles en la provisión, especialmente en las últimas dos décadas del siglo xx. En 1993, el servicio de agua y cloacas en el AMBA se concesionó y se creó la empresa Aguas Argentinas S.A. Esta decisión implicó la separación de las funciones de prestación de los servicios y de la regulación y control, que previamente estaban concentradas en el prestador.

A inicios del siglo xxi, con la profunda crisis económica, política e institucional, la acumulación de incumplimientos y la decisión de la empresa concesionaria Aguas Argentinas S.A. de abandonar la concesión, el Gobierno nacional de Néstor Kirchner avanzó con la rescisión del contrato y adoptó un modelo de gestión pública. Desde entonces, la prestación quedó a cargo de una empresa creada en

2006: AySA. Por otro lado, se creó una nueva institucionalidad con organismos interjurisdiccionales y autárquicos con capacidades de derecho público y privado. El control de las condiciones de provisión y su calidad quedó a cargo del ERAS y la planificación y control de la ejecución de las obras de expansión del servicio, de la APLA. La autoridad de aplicación del contrato de concesión de AySA está a cargo de la Subsecretaría de Recursos Hídricos (SSRH), un organismo centralizado en la esfera del gobierno nacional. Dentro de la SSRH, se encuentra la Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento (DNAPyS), cuyas principales tareas apuntan a elaborar el plan federal de agua y saneamiento, planificar las inversiones en el sector de forma integral, desarrollar un sistema nacional de datos para el mantenimiento de la infraestructura y la gestión del servicio y priorizar proyectos que atiendan las necesidades de las poblaciones sin acceso al agua potable ni al saneamiento (DNU 50/2019).

Desde su creación, y más allá de los diversos programas que implementó AySA con financiamiento nacional e internacional, la cobertura de hogares con acceso al agua y cloacas sigue siendo desigual. Los municipios que integran el primer cordón, más próximo a la CABA, tenían en 2022 una cobertura del servicio de agua que superaba el 93 % de los hogares (Avellaneda 93,43 %; Lanús 96,13 %; Lomas de Zamora 94,3 %, entre otros), mientras que se reducía significativamente en

los municipios más alejados del segundo cordón, los cuales concentran nutridos déficits en materia de infraestructura urbana (Malvinas Argentinas 13,83 %; José C. Paz 15,02 %; Moreno 35,84 %, entre otros). En comparación, el servicio de cloacas mantenía una cobertura menor en todos los municipios como se observa en la tabla 1, por lo que los servicios no se encuentran universalizados en el territorio y existen desafíos de calidad y el déficit en materia de expansión afecta a los municipios con mayor vulnerabilidad (Merlinsky & Tobías, 2020; Cáceres, 2024). Ciertamente los déficits de acceso al agua y al saneamiento se superponen con desafíos socioambientales vinculados a la ocupación de terrenos inundables mediante asentamientos o la adquisición en mercados desregulados y contaminados que cristalizan la falta de planificación estatal (Cravino *et al.*, 2008, lo cual expone a la población a crecientes riesgos y vulneración de sus derechos.

Tabla 1. Cobertura de hogares con acceso a los servicios de agua y cloacas. Año 2022

Municipio	2022	
	Con agua de red (%)	Con cloacas (%)
CABA	98	99
Almirante Brown	54,4	40,6
Avellaneda	96,4	80,3
Escobar	27,3	21,5

Municipio	2022	
	Con agua de red (%)	Con cloacas (%)
Esteban Echeverría	60,7	49
Ezeiza	49,3	35
Florencio Varela	82,9	45,7
General San Martín	97,1	75,2
Hurlingham	44,7	55,5
Ituzaingó	25,9	38,1
José C. Paz	15	8,2
La Matanza	90,5	57,6
Lanús	56,9	96,1
Lomas de Zamora	94,3	46,3
Merlo	41,5	39
Moreno	35,9	31,8
Morón	89,5	78,8
Pilar	34,34	23,4
Presidente Perón	62,3	37,5
Quilmes	94,9	77,2
San Fernando	96,6	92,4
San Isidro	97,9	93,9
San Miguel	42,8	48,8
Tigre	72,6	34
Tres de Febrero	96,5	93,6
Vicente López	98,6	98

Fuente: elaboración propia sobre la base del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (INDEC, 2022). Resultados definitivos.

Servicios desvinculados en el AMBA

A nivel sectorial y metropolitano, la provisión de agua y saneamiento tiene como prestador central a la empresa AYSA, una de las más importantes del sector en la región latinoamericana. El área a cargo tiene una extensión de 3 360 km² e involucra a 14 445 000 habitantes, y hasta fines de 2016 incluía solo a la CABA y a 17 municipios del conurbano: Almirante Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, Ezeiza, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Martín, Tres de Febrero, Tigre, Hurlingham, Ituzaingó, Morón y Vicente López. Tras distintos convenios firmados con los gobiernos subnacionales, el área se extendió, entre los años 2016 y 2017, hasta alcanzar también a los municipios de Escobar, Florencio Varela, San Miguel, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Moreno, Merlo, Presidente Perón y Pilar. Precisamente los municipios que se adicionaron se caracterizan por tener menor densidad de población, y estaban a cargo de la empresa provincial Aguas Bonaerense S.A (ABSA), la cual acarrea un notorio déficit y fuerte heterogeneidad en la cobertura entre municipios (Acta 254 de la Agencia de Planificación, 2018).

Aunque la empresa AySA tiene el monopolio de la prestación de los servicios, el AMBA cohabita en algunas localidades y barrios con pequeños prestadores desvinculados que tienen a cargo la provisión de los servicios. Se trata de sistemas de

captación y distribución de agua potable y de colección y tratamiento de desagües cloacales, conformados dentro del área de concesión de AySA. Incluyen sistemas que se crearon a través de diversas acciones de producción del hábitat e involucran la construcción de viviendas organizadas por organismos públicos como conjuntos habitacionales que tienen infraestructuras internas que permiten la provisión, la construcción de emprendimientos de barrios cerrados y los procesos de autoorganización con la creación de cooperativas y autourbanización.

Dentro de los organismos sectoriales con competencias en los servicios desvinculados, por un lado, el ERAS tiene la tarea de controlar la calidad del agua por encontrarse dentro del área de concesión de AySA y, por otro, la APLA se encarga de la coordinación y de dar conformidad a la planificación de inversiones, mediante la interacción con los municipios y la concesionaria y realizar el seguimiento de la ejecución de las obras. Dentro de la APLA, un espacio clave para los servicios desvinculados es la Comisión Asesora, que debe actuar en los emprendimientos, construcciones, concesiones o implementación de las acciones dentro del área de la concesión de AySA (artículo 37 de la Ley 26.221). En efecto, en este espacio se definen los servicios desvinculados que serán incluidos dentro de la próxima actualización del Plan Director de Expansión y Mejoras de los Servicios,

instrumento de planificación de las acciones que desarrolla AySA en el AMBA.

Además de estos actores, se encuentran otros organismos con competencia en la ejecución y gestión de los servicios en la escala de la provincia de Buenos Aires: la Subsecretaría de Recursos Hídricos (SSRH) dependiente del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos (MISP), quien tiene la competencia del sector, la supervisión y coordinación de proyectos, obras hidráulicas, entre otras; la Dirección Provincial de Agua y Cloaca (DIPAC) que se ocupa de la planificación, diseño y ejecución de obras de las obras y proyectos de ingeniería para la provisión de agua y de cloacas; la Autoridad del Agua (ADA) que desarrolla la planificación hidrológica provincial, ejerciendo la supervisión y vigilancia de aquellas actividades y obras relativas al estudio, captación, uso, conservación y evacuación del agua, y la empresa provincial de agua y saneamiento (ABSA). Lo anterior da lugar a un complejo entramado de gestión sobre un servicio que utiliza un recurso natural.

Por otro lado, el marco regulatorio de AySA (Ley 26.221) establece un régimen que diferencia distintas áreas. En su artículo 6, define que se encuentra en i) el área regulada, dentro de la cual los actores ERAS, APLA, SSRH y AySA deben ejercer sus atribuciones de acuerdo con lo establecido en las regulaciones vigentes; ii) el área servida que refiere al territorio

que cuenta con las cañerías de agua y de cloaca en el frente de los inmuebles del área, y iii) el área de expansión donde AySA ejecutará los planes de mejoras y expansión (artículo 6, ley 26.221).

Cabe señalar que la definición de servicios desvinculados y su clasificación conforma un objeto de debate entre los distintos actores institucionales. En primer lugar, una definición de 2007 del marco regulatorio de AySA considera que los servicios desvinculados constituyen sistemas de captación y distribución de agua potable y de colección y tratamiento de desagües cloacales construidos y operados por los propios usuarios o por terceros que revisten de carácter de servicios precarios. El marco regulatorio habilita la construcción y operación de servicios desvinculados previa autorización de la autoridad de aplicación, quien tiene que responder dentro de un plazo de 90 días, prorrogables por un periodo igual.

En segundo lugar, una normativa de 2010 establece que los servicios desvinculados refieren a servicios prestados en situaciones que pueden ser reconocidas formalmente o de hecho (Resolución del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios 170/2010). Esto conforma un punto clave, puesto que existen en el territorio numerosos sistemas de provisión que se han constituido sin autorización alguna de la autoridad de aplicación, antes y después de la sanción del marco regulatorio de AySA.

En tercer lugar, se observa que para el ERAS los servicios desvinculados son sistemas que reúnen las siguientes condiciones: i) son prestados por terceros, ii) mediante instalaciones de producción y/o tratamiento con redes de transporte y distribución, iii) autorizados por la autoridad competente y/o de hecho, iv) que no se encuentran vinculados al servicio operado por AySA y v) cuyos usuarios abonarán una factura en el marco de una relación establecida entre el prestador del servicio y el usuario (Informe ERAS 00013322-ERAS-GCSAYE#ERAS).

Ciertamente las definiciones de servicios desvinculados adquieren otra connotación en los municipios. En el caso del municipio de Moreno, por ejemplo, de acuerdo con las entrevistas realizadas, la definición incluye los casos en que las infraestructuras no son gestionadas por consorcios, cooperativas, asociaciones vecinales, sociedades de fomento, entre otros.

Por lo señalado, en el AMBA no hay una única forma de definir qué son los servicios desvinculados y quiénes lo integran. Esto conlleva a distintas implicaciones, entre ellos que el universo de servicios no está relevado en su totalidad, ya que no hay un registro unificado ni actualizado que sea reconocido y aceptado por el conjunto de actores con competencia. De esta manera, los distintos actores involucrados no solo tienen visiones e interpretaciones disímiles y contradictorias

sobre la definición de desvinculados, sino que despliegan distintas estrategias y competencias para abordarlo. Lo anterior no contribuye a la implementación de políticas públicas integrales, considerando el corto y mediano plazo de los problemas en la calidad de los servicios que brindan, los desafíos técnicos que enfrentan y los problemas de financiamiento, entre otros.

Discusión

Una tipología para los servicios desvinculados

Los actores institucionales en el sector con competencias en el AMBA diferencian los distintos tipos de desvinculados según la morfología o trama urbana y establecen presencia de conjuntos habitacionales, cooperativas y barrios cerrados. La categoría complejos y/o unidades habitacionales aglomeradas comprende un universo heterogéneo de tipologías y formas internas de organización de los servicios. Allí se encuentran los barrios contruidos mediante programas y planes habitacionales pertenecientes a distintos organismos (nacionales y provinciales) y en distintas épocas (lo que implica distintas lógicas de intervención). La segunda categoría corresponde a los barrios que reciben el servicio mediante una cooperativa, sociedad de fomento, junta o asociación de vecinos, algunas de larga data. Para el caso de la tercera categoría correspondiente a barrios cerrados, clubes

de campo, barrios privados, etc., que se han expandido notoriamente en el AMBA desde mediados de los años noventa en el marco de lo que se ha denominado la “suburbanización de las elites” con el desplazamiento de los sectores de altos ingresos a la periferia (Frediani *et al.*, 2018).

La clasificación de los servicios desvinculado, definida así, presenta problemas metodológicos y conceptuales en tanto solapa cuestiones vinculadas a la trama o morfología urbana (como son los barrios cerrados y los conjuntos habitacionales) con el tipo de operación (cooperativa), lo que termina generando que las categorías (es decir, los tipos) no sean excluyentes entre sí. Esto quiere decir, por ejemplo, que dentro de un barrio cerrado o de un conjunto habitacional puede que la forma de operar los servicios sea a través de una cooperativa. En ese caso, un mismo barrio entraría dentro de dos tipologías distintas. De este modo, la ambigüedad que presenta el modo de clasificación vigente se suma a la disparidad de definiciones que existe respecto a los servicios desvinculados, lo que suma complejidad al modo de entender y abordar la problemática de los servicios desvinculados.

Con el objetivo de superar los obstáculos metodológicos y conceptuales de las tipologías vigentes, en este trabajo se redefinen los servicios desvinculados en función del tipo de prestación/operación de los servicios de agua y cloaca que tengan los barrios y no por la morfología o trama urbana. De esta manera, cada tipo

definido puede corresponder a distintas formas de barrios (tanto a un conjunto habitacional, a un barrio de clases medias, como a un barrio cerrado/privado). En la tabla 2, se diferencian los servicios desvinculados entre aquellos servicios que cuentan con un responsable social o legalmente reconocido para la operación y prestación del servicio (servicio con operación) y aquellos donde no existe directamente un responsable definido de la prestación/operación del servicio (servicio sin operación). Dentro del primer caso, se destacan servicios con organización vecinal y/o consorcial, cooperativas y mutuales, operación a cargo de los municipios y operación privada.

Tabla 2. Tipología propuesta para los servicios desvinculados

Tipo de servicio	Características
Servicio con operación	Organización vecinal/consorcial: la responsabilidad de la operación y el mantenimiento de los servicios recae en algún tipo de organización vecinal (junta vecinal, administración, asociación de vecinos, etc.), que no se constituye formalmente como cooperativa o mutual.
	Cooperativa/mutual: la responsabilidad de la operación y el mantenimiento corresponde a una cooperativa o mutual formalmente establecida (con personería jurídica).
	Operación municipal: la responsabilidad de la operación y el mantenimiento de los servicios recae en el municipio, ya sea de manera directa o indirecta.

Tipo de servicio	Características
	Operación privada: la responsabilidad de la operación y el mantenimiento de los servicios recae en una empresa privada contratada por los propios vecinos del barrio.
Servicio sin operación	Refiere a aquellos barrios donde no existe un responsable definido de la prestación/operación del servicio.

Fuente: elaboración propia.

A partir del relevamiento realizado en la investigación, se estimó un universo de mínima de 365 desvinculados, los cuales abastecen a una población de 498 483 en el área de concesión de AySA.² La tabla 3 permite observar que los municipios de Almirante Brown, Hurlingham, Moreno y Pilar tienen una mayor concentración de servicios desvinculados, coincidentes con algunos de los municipios con menor cobertura de hogares con acceso al agua por red (señalados en la tabla 1).

Tabla 3. Servicios desvinculados relevados en el AMBA a 2023

Municipio	Cantidad	Población atendida en hab.
Almirante Brown	35	155 709
Escobar	16	13 000
Esteban Echeverría	25	17 525
Ezeiza	20	12 960
Florencio Varela	6	5 500
Hurlingham	31	27 276

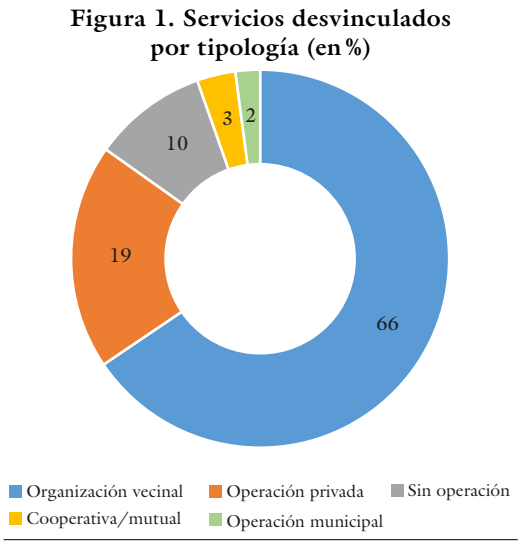
² No se logró acceder a información relativa a los municipios de Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, San Fernando y Vicente López.

Municipio	Cantidad	Población atendida en hab.
Ituzaingó	21	19 199
José C. Paz	6	9 800
La Matanza	21	48 110
Malvinas Argentinas	16	8 700
Merlo	15	28 296
Moreno	28	44 152
Morón	3	1 690
Pilar	27	24 150
Presidente Perón	8	4 600
Quilmes	3	7 790
San Isidro	4	4 290
San Martín	4	6 000
San Miguel	23	3 665
Tigre	52	41 871
Tres de Febrero	1	14 200
Total	365	498 483

Fuente: elaboración propia según información del ERAS y relevamiento en el campo.

Del universo de servicios desvinculados identificados en este trabajo y según la tipología propuesta, como se observa en la figura 1, un 61,5 % corresponde a la tipología organización vecinal; un 24 %, a operación privada; un 9,5 %, a sin operación; un 3 %, a cooperativas, y un 2 %, a operación municipal. Respecto al total de la población que accede al agua potable mediante servicios desvinculados,

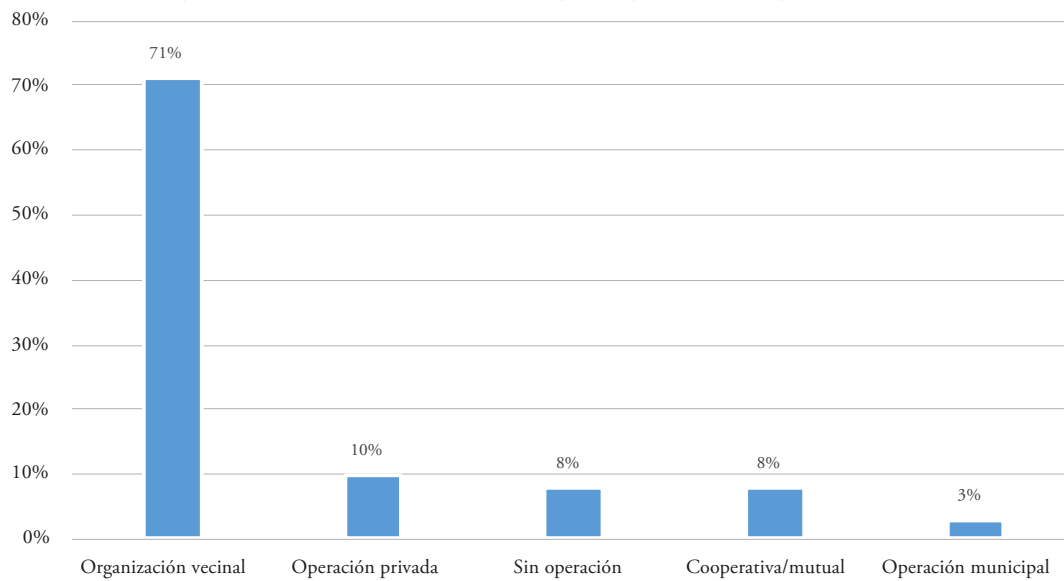
la figura 2 permite observar que el 70 % accede mediante la tipología organización vecinal (bajo distintas modalidades); el 8 %, cooperativas; el 8 %, sin Operación; el 11 %, operación privada, y el 3 %, operación municipal.



Fuente: elaboración propia.

En este universo relevado, se observa gran diversidad en las formas de organización institucional de la prestación en los servicios desvinculados. Por un lado, se muestran cooperativas con personería jurídica y larga trayectoria en el territorio, como sucede con la Cooperativa de Obras y Servicios Públicos, Vivienda y Servicios Asistenciales limitada Martín Coronado (Comaco Ltda.), la cual presta los servicios de agua y cloacas en la localidad de Martín Coronado, municipio de Tres de Febrero, la Cooperativa de Provisión

Figura 2. Población que accede al agua según la tipología propuesta



Fuente: elaboración propia.

de Agua y Otros Servicios Públicos “La Tradición LTDA” o la Cooperativa de Vivienda, Servicios Públicos y Asistenciales Barrio San José Obrero Ltda., ubicada en la localidad de Gregorio de Laferrere en el municipio de La Matanza. Estos prestadores tienen la posibilidad de participar de espacios de representación en federaciones del sector, así como en el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES).³ A partir de las entrevistas realizadas, se ha podido observar que la calidad de los servicios en esta categoría no presenta, en términos generales, grandes problemas. No obstante, sí supone dificultades para poder considerar cómo será la vinculación de

dichos barrios con el área servida de AySA en el futuro, puesto que, en la mayoría de los casos, las cooperativas constituidas no se muestran predispuestas a dejar de brindar los servicios que realizan, luego de tantos años de prestación.

Por otro lado, en el AMBA se encuentran servicios desvinculados a cargo de comisiones vecinales (el barrio FECCOVI-MA en la Ferrere, el barrio Luz y Fuerza en La Matanza o el barrio San Francisco de Asís en el Talar, Tigre), así como la presencia de cooperativas de vecinos informales que se aglutinan para atender el mantenimiento de las instalaciones que proveen de agua a distintos barrios (el barrio Almirante Brown y el barrio

³ Organismo público nacional responsable de la aplicación de las leyes de Cooperativas (20.337) y Mutuales (20.321) en Argentina y de fomentar el asociativismo, la cooperación y la ayuda mutua según las prácticas de solidaridad, igualdad, justicia social y defensa de los derechos humanos. Para más información, consultar: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/inaes01_documento_mesas_a_0620.pdf

San Pablo Monoblock en el municipio de Tigre o el barrio Aeronáutico en Ituzaingó), a comisiones directivas (los barrios El Rodal en Esteban Echeverría o el barrio VIPLASTIC en Almirante Brown) o por los consorcios o inter-consorcios (el barrio Los Amaneceres en Ezeiza, el barrio municipal 2 o el barrio Viplastic en Almirante Brown). Los problemas que se presentan en los barrios incluidos en esta tipología refieren a problemas de calidad del agua y del mantenimiento de las infraestructuras. En el caso de las cloacas, los problemas frecuentes se relacionan con el desborde de las cámaras y la obsolescencia de las plantas de tratamiento (muchas de ellas al poco tiempo de inauguradas dejan de funcionar, sea por situaciones de vandalismo o por falta de mantenimiento y operación de las infraestructuras), situación que termina generando el desborde de aguas negras en los frentes de las viviendas y el vuelco sin tratamiento de los efluentes domiciliarios en los cuerpos de agua.

El universo de servicios desvinculados incluye a barrios cerrados privados que tienen administradores, como los casos del barrio cerrado La Colina en El Talar, Pacheco; del barrio cerrado Benavidez Greens en Benavidez; del barrio cerrado vistas del Golf en Don Torcuato, Tigre; del Club de Campo San Diego en Francisco Álvarez, Moreno, entre otros. Los problemas identificados refieren a dificultades propias de los organismos de control para poder inspeccionar los

servicios al interior de los barrios. Si bien muchos de estos barrios cuentan, en el caso de las cloacas, con plantas locales de tratamiento que vuelcan a un cuerpo de agua; en otros, las viviendas de estos barrios cuentan con pozos individuales o bien, en aquellos casos donde existe sistema de redes, algunos inyectan los desagües sin tratamiento directamente en la napa.

Aunque los municipios no tienen responsabilidad directa en la provisión de estos servicios formal en el área de concesión de AySA, hay algunas experiencias de servicios desvinculados a cargo de los municipios como los barrios de casas de Santa Ana y Glew 600 Viviendas en Almirante Brown.

Por último, existen también en este mosaico barrios con servicios desvinculados que, directamente, no tienen ningún operador de los servicios. Se trata de barrios cuya infraestructura (tanques de agua o redes de distribución de agua o colección de efluentes) se han construido a partir de políticas públicas diversas (como el denominado Pro-Agua en la década del ochenta, el Programa Mejoramiento de Barrios [PROMEBA] desde fines de los años noventa, Aguas Más Trabajo [A+T], Aguas Más Cloacas [A+C] a inicios del siglo XXI o desarrollos más recientes de la Dirección Provincial de Agua y Cloacas [DIPAC]). A modo de ilustración, se pueden señalar los barrios de José C. Paz y Don Máximo en Cuartel V, dentro del partido de Moreno. La situación cotidiana

de gestión de las infraestructuras en estos barrios queda acotada a las acciones individuales y/colectivas que despliegan los vecinos para gestionar los servicios y lo realizan sin acompañamiento técnico estatal, controles de calidad o apoyo financiero.

Aún con la diversidad de formas institucionales de organización que se han observado, los modelos técnicos de aprovisionamiento de agua potable son similares. Generalmente existen en los servicios desvinculados un tanque de almacenamiento de agua conectado a una perforación que distribuye el agua a través de cañerías en todo el barrio —a veces acompañado de otras perforaciones en otros puntos de la red— o una perforación y una gran cisterna soterrada que actúa como lugar de almacenamiento, y luego perforaciones anexadas a la red en otros puntos del barrio. En estos servicios, la cloración del agua no es lo más frecuente y los equipos de bombas que acompañan las perforaciones no están automatizados, lo que dificulta su logística.

Por último, se han observado algunos servicios desvinculados que tienen un sistema de redes que permite la recolección de los efluentes y son derivados a una planta local que no tiene ningún operador y donde los efluentes crudos son vertidos a cursos de agua directamente.

Por lo señalado, los servicios desvinculados relevados comprenden un conjunto muy heterogéneo de experiencias y enfrentan desafíos en materia de gestión

operativa, de mantenimiento de las infraestructuras y de calidad del agua, expresados en problemas bacteriológicos y fisicoquímicos.

En este contexto, se observa que los actores con competencias han comenzado a abordar el problema de los servicios desvinculados en los últimos años. El ERAS, como determina el marco regulatorio en su artículo 42, comenzó a tomar muestras del agua en los servicios desvinculados y realizar análisis físicos, químicos y bacteriológicos. El organismo tenía registrado, en 2022, un universo de servicios desvinculados que alcanzaba solo a 264. Es importante advertir que dicho número concentra los servicios desvinculados que se ajustan a la definición que tiene el organismo, por lo que está subconsiderado. Según información provista por funcionarios del organismo, del universo que audita el ERAS, el 46 % carece de servicios de cloración (122), el 30 % da cuenta de la contaminación fisicoquímica a través de la presencia de nitratos (80) y el 20 % presenta contaminación bacteriológica (48), ya sea través de la presencia de BHV, *Pseudomonas*, *Coliformes* o *Escherichia coli* (ERAS, 2022).

Cuando el ERAS audita la calidad del agua suministrada por un servicio desvinculado y detecta una anomalía informa, por un lado, a quien gestiona el servicio (en su definición de servicio desvinculado tiene que existir un operador), al municipio que corresponde y a la autoridad de aplicación, y por otro, a la empresa AySA

y a la APLA tendiente a que dicho servicio pueda ser considerado en los futuros programas de incorporación al plan de mejoras y expansión y que sea incorporado a la gestión de AySA. A su vez, llamativamente, los criterios de priorización establecidos por AySA no contemplan los problemas de calidad registrados por el ERAS, ya que refieren solo a la proximidad de los barrios al área servida y la factibilidad, es decir, a que la empresa cuente con oferta de agua para extender los servicios en esas nuevas áreas. Estas condiciones limitan la posibilidad de la mayoría de los servicios desvinculados de ser incorporados al área operada por AySA, en especial a aquellos barrios pertenecientes a los municipios que se incorporaron más tardíamente al área de AySA.

Conclusiones

A lo largo de este trabajo, se realizó una caracterización de la situación de los servicios desvinculados en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), principal núcleo urbano del país y territorio donde se condensan desigualdades históricas en la provisión de agua y saneamiento. Allí persisten brechas significativas tanto en términos de acceso como de calidad, que se expresan en una heterogénea trama de actores estatales responsables de la planificación, prestación, regulación y control del servicio, muchas veces con lógicas de actuación divergentes. En este contexto, la empresa AySA —creada en 2006 tras

la rescisión del contrato de Aguas Argentinas S.A.— concentra la concesión de los servicios en 26 municipios, pero la resolución de las necesidades básicas de agua y saneamiento en zonas periféricas se apoya en intervenciones tecnológicas de carácter precario o directamente en sistemas autónomos. Este trabajo relevó 365 servicios desvinculados, que posibilitan el acceso de aproximadamente 498 483 personas en 21 de los municipios concesionados, visibilizando así la magnitud de un fenómeno que suele permanecer estadísticamente oculto.

El análisis permitió constatar la ausencia de una definición unificada de “servicio desvinculado” entre los actores estatales, quienes tienden a clasificarlos en función de la morfología urbana más que de la responsabilidad de operación y mantenimiento. Frente a este problema, se propuso una tipología centrada en la condición de operación, diferenciando entre sistemas sin operación y sistemas con operación (municipal, cooperativa, privada, vecinal), que desplaza el foco del espacio físico al entramado institucional y a las responsabilidades efectivas de gestión. Este giro analítico resulta crucial si se considera que gran parte de estos sistemas, en especial los de conjuntos habitacionales, han sido promovidos históricamente por el propio Estado en el marco de políticas de vivienda, lo que interpela la distribución de responsabilidades en la gobernanza actual.

Desde la perspectiva de la ecología política del agua, los hallazgos muestran que la persistencia de estos sistemas no responde meramente a limitaciones técnicas, sino que expresa arreglos socio-institucionales situados en territorios de urbanización desigual. La coexistencia de prestadores con capacidades heterogéneas de inversión, operación y control de calidad complejiza la gobernabilidad metropolitana del agua y reproduce desigualdades socioespaciales: no solo en la cobertura, sino en la calidad, continuidad y seguridad sanitaria del servicio. Este trabajo, en consecuencia, aporta un enfoque original al debate sobre acceso al agua en el AMBA, al demostrar que los sistemas desvinculados constituyen un entramado institucional propio, cuya comprensión resulta indispensable para diseñar políticas que integren estos dispositivos en una estrategia de universalización del derecho al agua.

Finalmente, las evidencias presentadas invitan a repensar las estrategias de política pública: consolidar registros integrados y actualizados de servicios desvinculados, incorporar criterios de riesgo sanitario y desempeño en la priorización de inversiones y avanzar hacia mecanismos de transición institucional y técnica que reduzcan la heterogeneidad en el desempeño de los servicios. De este modo, se contribuye a una agenda de investigación y acción que, reconociendo la diversidad de actores, oriente la regulación hacia la reducción de inequidades socioespaciales

y fortalezca la gobernabilidad metropolitana del agua.

Referencias

- Allen A., Dávila, J., & Hofmann, P. (2005). Gobernabilidad y acceso al agua y saneamiento en la interfaz periurbana: análisis preliminar de cinco estudios de caso. *Cuadernos del Cendes*, 22(59), 23-44. https://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev_cc/article/view/11462
- Agencia de Planificación – APLA (2018). Acta de la Comisión Asesora 254. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/03/acta-254.pdf
- Bakker, K. (2003). A Political Ecology of Water Privatization. *Studies in Political Economy. Recherches En Économie Politique*, 70(1), 35-58. <https://doi.org/10.1080/07078552.2003.11827129>
- Bavasso, C., & Ayala, J. (2-5 de octubre de 2019). *La epidemia de fiebre amarilla de 1871. Tensión, muerte y disputa por el poder*. XVII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Catamarca, Argentina.
- Besana, P., & Gutiérrez, L. (2022). Co-producción, agua y cloacas de red en barrios populares de la periferia metropolitana. *Revista Uruguaya de Antropología y Etnografía*, 7(2). <https://doi.org/10.29112/ruae.v7i2.1643>

- Blanchon, D., & Graefe, O. (2012). Radical political ecology and water in Khar-toum. A theoretical approach that goes beyond the case study. *Espace géographique*, 41(1), 36-50.
- Budds, J. (2004) Power, nature and neo-liberalism: the political ecology of water in Chile. *Singapore Journal of Tropical Geography* 25(3), 322-342. <https://doi.org/10.1111/j.0129-7619.2004.00189.x>
- Budds, J., & Linton, J. (2018). El ciclo hidrosocial: Hacia un abordaje relacional y dialéctico del agua. En J. Budds, J. & M. Roa (Eds.), *Equidad y justicia hídrica: el agua como reflejo de poder en los países andinos* (pp. 29-48). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://doi.org/10.18800/9786124320309.001>
- Cabrera, J. (2018). Fragmentación urbana por medio de redes de agua: el caso de Cochabamba, Bolivia. *Territorios*, (39), 203-224. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.6313>
- Cáceres, V. (2014). La política de agua y saneamiento en Argentina: el desafío de la universalización de los servicios. *Economía y Sociedad*, 19(46), 94-119. <https://doi.org/10.15359/EYS.19-46.6>
- Cáceres, V. (2022). La provisión de agua potable durante la pandemia en la provincia de Buenos Aires, Argentina. *Civilizar Ciencias Sociales y Humanas*, 22(42), e20220104. <https://doi.org/10.22518/jour.ccsch/20220104>
- Cáceres V. (2024). Desafíos en la provisión agua y saneamiento en Argentina (2001-2022). *Revista Fundamentos*, (1), 67-79. <https://doi.org/10.5281/zenodo.12773898>
- Catenazzi, A. (2009). Universalidad de las redes de agua y fragmentación urbana en el conurbano bonaerense. Una lectura bajo el prisma de la concesión. En A. Catenazzi, A. Quintar, M. Cravino, N. da Representacao & A. Novick. (Eds.), *El retorno de lo político a la cuestión urbana* (pp. 25-44). Prometeo Libros.
- Catenazzi, A. (2017). El Borde Metropolitano desde las redes de saneamiento. *Anales Del Instituto De Arte Americano E Investigaciones Estéticas "Mario J. Buschiazso"*, 47(2). <https://www.iaa.fadu.uba.ar/ojs/index.php/anales/article/view/173>
- Castillo, O., & Delgado, E. (2023). Periferia financiarizada, sufrimiento hídrico y microprivatización del agua en la Zona Metropolitana del Valle de México. En L. Salinas, M. Carmona & O. Castillo (Coords.), *Periferias urbanas en América Latina. Ciudad de México* (pp. 119-147). Ediciones Monosílabo.
- Castillo, O. & Delgado, E. (2022). Ecología política la micro-privatización hídrica: un breve acercamiento a la periferia de la Ciudad de México. *Das Amazónias*, 5(1), 17-23.
- Castro, J. (2016). Agua y gobernabilidad: entre la ideología neoliberal y la memoria histórica. *Cuadernos del Cendes*, 22(59), 3-22.

- Cravino, M., del Río, J., & Duarte, J. (2008). Un acercamiento a la dimensión cuantitativa de los asentamientos y villas del Área Metropolitana de Buenos Aires. En M. Cravino (Org.), *Los mil barrios (in)formales del Área Metropolitana de Buenos Aires* (pp. 87-152). Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Ferro, G., & Lentini, E. (2014). *Políticas tarifarias y regulatorias en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el derecho humano al agua y al saneamiento*. CEPAL.
- Fiquepron, M. (2020). Del Covid-19 a la fiebre amarilla del siglo XIX: algunas reflexiones sobre las epidemias. *Claves. Revista De Historia*, 6(10), 301-307. <https://doi.org/10.25032/crh.v6i10.15>
- Frediani, J., Rodríguez, R., & Cortizo, D. (2018). Proceso de gentrificación en áreas periféricas del partido de La Plata, Argentina. *Quid* 16, (9), 9-37. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/2459>
- Gandy, M. (2004). Rethinking urban metabolism: water, space and the modern city. *City*, 8(3), 363-379. <https://doi.org/10.1080/1360481042000313509>
- Graham, S., & Marvin, S. (2001). *Splintering Urbanism*. Routledge.
- Heynen, N., Kaika, M., & Swyngedouw, E. (2005). *In the Nature of Cities—The Politics of Urban Metabolism*. Routledge.
- Almansi, F., Hardoy, A., Pandiella, G., Urquiza, G., Gutierrez, E., & Schusterman, R. (2005). La titularidad de la tierra en la expansión de los servicios de agua potable y saneamiento en barrios informales. *Revista Medio Ambiente y Urbanización, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo*, (62), 191-195.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). (2022). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*.
- McDonald, D. (2018). Remunicipalization: The future of water services? *Geoforum*, 91, 47-56. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2018.02.027>
- Merlinsky, G. (2013). *Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo*. Fondo de Cultura Económica.
- Merlinsky, G., & Tobías, M. (2020). Pandemia, desigualdades ambientales y acceso al agua en el Área Metropolitana de Buenos Aires. *Revista Sociedad*, (41), 46-58. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/revistasociedad/article/view/6204>
- Moreno, L., & Tobías, M. (2019). Luchas por el acceso al agua en barrios populares de la zona norte y sur del Gran Buenos Aires, Argentina. *Antropología Americana*, 4(8), 137-167. <https://www.revistasipgh.org/index.php/anam/article/view/682>
- Ojeda, L., Mansilla, P., Rodríguez, J., & Pino, A. (2020). El acceso al agua en asentamientos informales. El caso de Valparaíso, Chile. *Bitácora Urbano Territorial*, 30(1), 151-165. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.72205>
- Pérez, P. (2020). Los servicios urbanos y el COVID-19. Antes, durante y, también,

- después. En L. Ortiz-Arrieta, M. Dam-
mert & P. Vommaro (Eds.), *Múltiples
miradas para renovar una agenda urba-
na en crisis* (pp. 76-85). CLACSO.
- Resolución 15 de 2016. Listado de Normas
de Materiales para la ejecución de obras
proyectadas en el ámbito de la Conce-
sión [Autoridad de Planificación]. 22
de diciembre de 2016. [https://www.
boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/156839/20161229](https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/156839/20161229)
- Resolución 21 del 2021. El rol del ERAS ante
los servicios desvinculados [Ente Regu-
lador de Agua y Saneamiento]. [https://
www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/243531/20210426](https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/243531/20210426)
- Resolución 60 del 2019. Dejar sin efecto
disposiciones anteriores sobre servicios
desvinculados [Ente Regulador de Agua
y Saneamiento].
- Resolución 170 de 2010 [Ministerio de Pla-
nificación Federal, Inversión Pública y
Servicios]. Apruébase el modelo de “Ins-
trumento de Vinculación entre el Estado
Nacional y la Empresa Agua y Sanea-
mientos Argentinos Sociedad Anónima
(AySA). 23 de febrero de 2010. [https://
servicios.infoleg.gob.ar/infolegInter-
net/anexos/160000-164999/164600/
norma.htm](https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/164600/norma.htm)
- Rey, N. (2022). *Epidemias en la Gran Al-
dea: reflexiones sobre la cuestión am-
biental en la prensa porteña durante
el cólera y la fiebre amarilla* [Tesis de
maestría, Universidad Nacional de Sa
Martín]. Repositorio Institucional de la
UNSAM. [https://ri.unsam.edu.ar/hand-
le/123456789/2064](https://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/2064)
- Sanchis, C., & Boelens, R. (2018). Gober-
nanza del agua y territorios hidrosoc-
iales: del análisis institucional a la
ecología política. *Cuadernos de Geo-
grafía de la Universitat de Valencia*,
(101), 13-28. [https://doi.org/10.7203/
CGUV.101.13718](https://doi.org/10.7203/CGUV.101.13718)
- Swyngedouw, E. (2004). *Social Power and
the Urbanization of Water*. Oxford Uni-
versity Press.
- Tobías, M., & Catenazzi, A. (2021). ¿Agua
para todos o agua para quiénes? Conti-
nuidades y rupturas del ciclo hidrosocial
en el Área Metropolitana de Buenos
Aires. En C. Nicolas-Artero, S. Velut,
G. Schneier-Madanes, F. Poupeau & C.
Chavarochette (Eds.), *Luttes pour l'eau
dans les Amériques: Mésusages, arrange-
ments et changements sociaux* (pp. 194-
212). Éditions de l'IHEAL.
- Tobías, M., & Fernández, V. (2019). La
ciudad del agua en Buenos Aires: re-
sonancias geográficas y desigualdades
socioespaciales en el acceso al servicio.
*Cuadernos de Geografía: Revista Co-
lombiana de Geografía*, 28(2), 423-441.
[https://revistas.unal.edu.co/index.php/
rcg/article/view/73528](https://revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/article/view/73528)
- Universidad Nacional de San Antonio de
Areco. (2022). *Informe Final. Consul-
toría para el Relevamiento y Propuestas
de Integración para Sectores Desvincu-
lados en el área de concesión histórica de
la empresa AySA*.

- Zárate, A. (2017). Retos y alternativas de la gestión local del agua en la periferia urbana de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas. *LiminaR*, 15(2), 126-139. <https://doi.org/10.29043/liminar.v15i2.535>
- Zunino, D., Gruschetsky, V., & Piglia, M. (Coords.). (2021). *Pensar las infraestructuras en Latinoamérica*. Universidad Nacional de Mar del Plata, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Centro de Documentación.