

**La exigibilidad del derecho humano al agua
y el desafío del arsénico
en la provincia de Buenos Aires, Argentina**

**The Enforceability of the Human Right to Water
and the Arsenic Challenge
in the Province of Buenos Aires, Argentina**

Verónica L. Cáceres¹

Resumen

El artículo sitúa la atención en el servicio de agua en el interior de la provincia de Buenos Aires-Argentina, donde el debate por la calidad y los niveles de arsénico ha dado lugar a conflictos que se han judicializado. Uno de los conflictos emblemáticos tuvo lugar en el municipio denominado Nueve de Julio, donde la población se organizó y presentó un reclamo judicial que derivó en un fallo de la Corte Suprema de la Nación en 2014. Tras los reclamos y las exigencias judiciales se conformó un espacio de articulación con distintos actores que permitió la firma de un acuerdo y la posterior construcción de un conjunto de infraestructuras para reducir el arsénico. El artículo narra el proceso que tuvo lugar durante 2010-2016 e indaga en la situación actual desde la mirada de los actores. Lo hace con una estrategia metodológica cualitativa que utilizó fuentes primarias, especialmente entrevistas a informantes claves y una encuesta directa, así como fuentes secundarias que incluyen documentos de los organismos involucrados, normativa sectorial y notas periodísticas.

Palabras claves: agua; arsénico; provincia de Buenos Aires;

¹ Doctorado en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina. Profesora de la Universidad Nacional de General Sarmiento y de la Universidad Nacional de Luján. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, con sede en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Lucas Gioja. Líneas de interés: política y gestión del agua, servicios de infraestructura desde una perspectiva de derechos humanos. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1721-369X>. Correo electrónico: vcaceres@campus.ungs.edu.ar

Abstract

The paper highlights water service in the interior of the province of Buenos Aires-Argentina, where the debate over the quality and levels of arsenic has led to legal conflicts. One emblematic conflict took place in the municipality of Nueve de Julio, where the population organized and filed a legal claim that resulted in a court decision by the Supreme Court in 2014. After the demands and judicial requirements, a discussion forum was set up with various parties that enabled the signing of an agreement and the subsequent development of the infrastructure required to reduce arsenic. This article documents the process that took place from 2010 to 2016 and examines the current situation from the perspective of the stakeholders. It does so using a qualitative, methodological strategy that drew on primary sources, especially interviews with key informants, a direct survey and secondary sources that include documents of the organizations involved, sectoral legislation and newspaper articles.

Keywords: water; arsenic; Buenos Aires province;

Introducción

El acceso al agua potable es un derecho básico, fundamental e irrenunciable relacionado con la dignidad de los seres humanos y la protección de la salud. Se encuentra reconocido, específicamente, en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) desde 2010, aunque desde la década de los años setenta del siglo XX comenzó a discutirse en el escenario internacional y a reconocerse en distintas convenciones y declaraciones. Integra uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible destinado a garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento (Objetivo de Desarrollo Sostenible 6).

La gestión del servicio de agua enfrenta desafíos en la región latinoamericana, signada por la desigualdad en la cobertura de los hogares a este servicio, problemas de calidad y déficit en la protección de los recursos hídricos, entre otros. Estos desafíos están presentes en la República Argentina, donde la provisión de agua se estimaba que alcanzaba al 84.4 % de la población y las cloacas sólo al 58.4 % (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, 2017). Se trata de un país federal que tiene tres niveles de gobierno: la nación, las provincias y los municipios con competencias específicas de acuerdo con la Constitución Nacional y las constituciones provinciales. La gestión del servicio de agua conforma una responsabilidad de las provincias desde 1980 cuando fue descentralizado y transferido desde el nivel nacional, aunque hay algunos casos en que las

provincias transfirieron el servicio de agua a los municipios.¹ Cada provincia establece mediante normativas propias las regulaciones sobre la gestión del servicio público del agua y, en general, lo hacen mediante los marcos regulatorios sectoriales.

A su vez, las provincias cumplen las principales funciones de protección ambiental que incluyen la preservación, recuperación y conservación de los recursos naturales renovables y no renovables, entre otras. Por su parte el Estado nacional tiene la responsabilidad ineludible de sancionar los presupuestos mínimos ambientales y los parámetros que rigen en todo el país a partir de considerar los principios precautorio, de congruencia, progresividad, responsabilidad y sustentabilidad (Ley General del Ambiente núm. 25675). Por último, también existe una norma nacional denominada Código Alimentario que regula las características de los alimentos y bebidas, incluyendo las del agua, la cual requiere adhesión por parte de las provincias; en este sentido, la gestión del suministro de agua refiere a un área descentralizada en la que se entrecruzan regulaciones que corresponden a distintos niveles de gobierno e involucra un servicio indispensable para garantizar el derecho a la salud, por lo que demanda esfuerzos de coordinación para potenciar las acciones del Estado.

La presencia de arsénico en proporciones que afectan la calidad del agua y de esta forma la salud, conforma una de las dificultades y desafíos persistentes en el país. Esta situación se observa en una extensa proporción del territorio que incluye la denominada llanura Chaco-pampeana, la región de Cuyo y la región del noroeste del país. La situación más crítica se observa en las provincias de Chaco, Córdoba, Santiago del Estero, Salta, Santa Fe, Tucumán, La Pampa y parte de la provincia de Buenos Aires. Los niveles de arsénico se tornan comparables, de acuerdo con la literatura, con países asiáticos como Bangladesh (Villaamil Lepori, 2015). Es decir, se trata de un problema global como se plantea en distintos trabajos como (Murcott (2012); McCarty, Hanh y Kim (2011), Bundschuh, Pérez Carrera y Litter (2008), Carabantes y Fernicola (2003) entre otros).

El arsénico es un elemento natural distribuido en la corteza terrestre que se encuentra en cantidades pequeñas en rocas, suelos, agua y aire, y se caracteriza por no ser perceptible por el olor, color, aunque es muy tóxico en su forma inorgánica.² Su toxicidad puede afectar de forma aguda el organismo tras la ingesta de cantidades importantes en corto periodo, o de forma crónica cuando se consume en pequeñas cantidades en un periodo mayor. La fuente del arsénico que se observa en las regiones de la República Argentina tiene un origen natural ligado a los procesos volcánicos y no se encuentra relacionada con las actividades antrópicas.

¹ La excepción es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y actualmente 22 municipios del denominado Conurbano bonaerense que se mantienen bajo jurisdicción actual del Estado nacional.

² Los compuestos inorgánicos son, principalmente, de origen geológico y pueden encontrarse en el agua subterránea.

El desafío de reducir los niveles de arsénico en el agua para consumo doméstico involucra, como se señaló, a distintas provincias, entre ellas la provincia de Buenos Aires. Dicha provincia es la más importante en términos demográficos, ya que su población alcanzaba al 38.97 % del total del país y contaba con un elevado grado de urbanización, con 96.4 % de la población urbana, 98.93 % conectada al servicio público de electricidad y el 64.94 % con el servicio público de gas (INDEC, 2010). Para 2010, la provincia concentraba el 47.9 % de los hogares, lo cual equivalía a 2 214 655, de los cuales el servicio de provisión de agua satisfacía al 75.09 %, mientras que el servicio de desagüe sólo al 47.57 %, además de concentrar el grueso de la población desabastecida en el Conurbano bonaerense, el territorio más empobrecido (INDEC, 2010).

Cabe señalar que la población de la provincia de Buenos Aires se distribuía para 2010 en dos regiones diferenciadas: los 24 municipios del denominado Conurbano bonaerense que rodeaban a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y concentraban al 63.46 % de la población provincial, y el interior, conformado por otros 111 con menor cantidad de población (INDEC, 2010). En la provincia, el debate sobre la calidad del agua y en especial sobre los niveles de arsénico se ha instalado recientemente en un conjunto de municipios del interior, con menor densidad de población y ha dado lugar a conflictos judicializados.

Uno de los conflictos emblemáticos se dio en el municipio de Nueve de Julio, que tiene una de las ciudades más importantes del interior provincial, donde la población, por un lado, se organizó y presentó un reclamo judicial que derivó en el tratamiento posterior de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Por otro, en paralelo, logró la firma de un Acta compromiso que involucró al gobierno, la empresa que presta el servicio de agua y la entidad de bien público que permitió la construcción de una planta de abatimiento del arsénico que, tras su inauguración, lo redujo en torno a los niveles recomendados por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

La pregunta que orienta el artículo es ¿qué aspectos particulares tuvieron lugar en el proceso de reclamo por el derecho al agua en el municipio Nueve de Julio que facilitaron la construcción de una planta de abatimiento de arsénico? El conflicto por el arsénico estuvo atravesado por el despliegue de un conjunto de acciones políticas y judiciales impulsadas por actores sociales que lograron la articulación con actores estatales, en especial el Defensor del Pueblo de la provincia de Buenos Aires, cuyas sinergias permitieron la construcción de la planta.

De esta forma la lectura del artículo permite observar, en primer lugar, el proceso de lucha por la exigibilidad del derecho al agua y el conjunto de acciones que tuvieron lugar. En segundo lugar, da cuenta de la situación actual respecto a la provisión y las representaciones de parte de la población respecto a la calidad del agua. Para lograr esto, se indagó en fuentes primarias, se realizó una encuesta y entrevistas a informantes claves y se consultaron fuentes secundarias que

incluyen documentos de los organismos involucrados, normativa sectorial y notas periodísticas. La selección de informantes claves incluyó a referentes de la sociedad civil —puntualmente de la entidad que promovió las acciones— y funcionarios del gobierno local y provincial.

El artículo se plantea desde un enfoque que, en primer lugar, reconoce que el acceso al agua es un derecho humano inalienable y básico para la sostenibilidad de la vida (Santos y Valdomir (2006), Justo (2013), Bohoslavsky (2011), Acosta y Martínez (2010), entre otros); y en segundo, que considera que los problemas ambientales se han abordado en el país con una fuerte impronta sectorial y fragmentada que no potencia el desempeño del Estado en una arena que demanda coordinación por la diversidad de actores, intereses y dimensiones ambientales, económicas, políticas, institucionales y sociales que la entrecruzan (Isuani (2016), Gutiérrez e Isuani (2014), Gutiérrez y Merlinsky (2016)).

En la República Argentina los desafíos ambientales y aquellos relacionados con los servicios básicos, como el agua, donde se cristalizan inequidades de larga data, se caracterizan por conformar arenas de fuerte activismo judicial, en especial, tras la intervención de la Corte Suprema de Justicia en 2006 en una causa ligada a la cuenca Matanza Riachuelo. En este caso la Corte promovió la implementación de acciones coordinadas entre distintos niveles de gobierno con jurisdicción en la cuenca (Ferro, 2015).

El artículo tiene la siguiente estructura: en primer lugar, luego de presentar la estrategia metodológica que sostuvo la realización de la investigación, da cuenta de una caracterización sobre la situación del arsénico y su regulación en el servicio de agua en la República Argentina; en segundo lugar, analiza el proceso que dio lugar a la construcción de una planta de abatimiento del arsénico y un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y, por último, se presentan las conclusiones.

Método

En la investigación en la que se basa este artículo se priorizó, principalmente, una metodología cualitativa que procuró reconstruir mediante una aproximación narrativa, el proceso que permitió la construcción de una planta de abatimiento del arsénico en el municipio Nueve de Julio, en el interior de la provincia de Buenos Aires. Aunque en la provincia hay numerosos casos que se han judicializado respecto al arsénico en el agua, el municipio considerado dio lugar a un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y a la construcción de una planta de abatimiento del arsénico, por lo que se trata de un caso destacado, particular y específico cuyo análisis es de interés para este trabajo.

El trabajo centró la mirada en el marco normativo que encuadra la provisión de agua, en los actores estatales y sociales, y en la construcción de un espacio de coordinación que posibilitó la edificación de las infraestructuras. Se recurrió a un conjunto de fuentes primarias con la realización de siete entrevistas en profundidad a informantes claves relacionados con referentes de la entidad de bien público del área de salud y educativa “9 de Julio Todos por el agua”, creada en el marco del conflicto, y la realización de una encuesta directa en el municipio durante 2018-2019. La encuesta tuvo como finalidad indagar en la mirada que tiene la población sobre el arsénico en el agua.

Para esto último se elaboró un diseño muestral que contempló población del municipio Nueve de Julio que estuviera conectada al servicio por red. El instrumento que se diseñó combinó preguntas cerradas como las siguientes: si el entrevistado tenía agua de red, agua dentro o fuera de su vivienda o fuera de su terreno, así como tanque de almacenamiento de agua en su vivienda; si realizaba tareas de mantenimiento al mismo; si había escuchado hablar sobre la contaminación del agua y sobre el arsénico en su municipio, y si había efectuado análisis bacteriológicos o químicos al agua. Asimismo se formularon preguntas abiertas, tales como: si consideraba que el agua que llegaba a su vivienda era potable y por qué; si conocía alguna iniciativa que se estuviera implementando en su municipio para mejorar o expandir el servicio de agua, y en este caso cuál sería; si estaba de acuerdo con lo que pagaba por la tarifa de agua y por qué; si compraba agua embotellada y por qué; si acarreaba agua y, por último, si alguien en su familia había padecido alguna enfermedad relacionada con la calidad del agua, cuál había sido esa enfermedad y cuánto tiempo hacía del suceso.

Se efectuó, primero, un testeo del instrumento y, luego, se realizó el trabajo de recolección de datos con la implementación de la encuesta a 50 personas. La información recolectada fue procesada y se analizaron los datos que se presentan en este trabajo. Así también se consultaron fuentes secundarias que incluyeron documentos de los organismos involucrados, en particular, normativa sectorial y notas periodísticas locales.

Resultados y discusión

El arsénico y su regulación en el servicio de agua

El arsénico es un mineral que existe de forma natural y que, frecuentemente, se encuentra combinado con otros minerales, no se sintetiza ni tampoco conforma un desecho vegetal. Se halla distribuido en la corteza terrestre en pequeñas cantidades en rocas, suelos, agua y aire y no se deteriora. Los compuestos de arsénico se clasifican en tres grupos: inorgánicos, orgánicos, y gas arsina (ATSDR, 2009). Como explica García (2011: 9), el grado de toxicidad del arsénico varía de acuerdo con su estado de valencia, su forma química (es decir si es inorgánico u orgánico), estado

físico (gas, solución o polvo) y otros factores como “la solubilidad, tamaño de la partícula, velocidad de absorción, eliminación y presencia de impurezas”. El arsénico inorgánico es más tóxico que el orgánico y aunque existen distintas vías de exposición, la principal es la ingestión mediante la comida y, en algunas áreas, por el agua de pozos contaminados, de acuerdo con la Agencia para Sustancias Tóxicas y el Registro de Enfermedades.

La intoxicación puede ocurrir de forma aguda, como consecuencia de un alto consumo en un periodo breve, o de forma crónica por el consumo de cantidades reducidas en un periodo mayor. Se caracteriza por no ser perceptible por el olor, color, aunque es muy tóxico en su forma inorgánica. La OMS señala que, tras una exposición mínima de cinco años al arsénico, se observan modificaciones en la piel y cambios de pigmentación, lesiones cutáneas, durezas y callosidades en las palmas de las manos y en las plantas de los pies (OMS, 2018). De acuerdo con el Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer (IARC),³ que depende de la OMS, se ha clasificado al arsénico y los compuestos de arsénico como cancerígenos para los seres humanos. Es decir, se lo ubica dentro del grupo I por las pruebas clínicas de su acción carcinogénica, como sucede con el benceno, la radiación ionizante, los rayos UV, entre otros.

Una de las enfermedades conocidas y detectada en la República Argentina desde inicios del siglo XX se denomina Hidroarsenicismo Crónico Regional Endémico (HACRE), producida por el consumo de arsénico mediante el agua y los alimentos. La enfermedad se manifiesta con lesiones en la piel, alteraciones sistémicas cancerosas y no cancerosas, así como lesiones en distintos órganos. La exposición se ha limitado especialmente al agua de pozo, “y como medidas mitigadoras se han construido acueductos desde ríos con bajo contenido de arsénico y se han instalado algunas plantas de tratamiento para reemplazar o tratar el agua no apta para consumo” (Ministerio de Salud, 2006: 11). El consumo de agua con arsénico en proporciones que afectan la salud conforma una clara amenaza. En este sentido, como sostiene la OMS (2018), una de las mayores intervenciones preventivas se vincula con la reducción de la exposición de la población al arsénico garantizando sistemas seguros de aprovisionamiento de agua.

La prevención incluye, como paso central, la distribución de “aguas ‘saludables’, libres de agentes contaminantes para el consumo humano, el abrevamiento y para el riego de cultivos” (Gaiolia, González y Amoedo, 2009: 472). En este sentido, la OMS (2018) destaca la sustitución de las fuentes de abastecimiento con elevados niveles de arsénico, por fuentes de abastecimiento con bajos niveles y microbiológicamente seguras y/o la reserva de agua con bajos niveles para el consumo y el uso de agua con alta concentración para otros fines; así como la discriminación

³ Un organismo especializado en las investigaciones oncológicas, establecido en 1965 en virtud de una resolución de la Asamblea de la Salud. Recuperado de <https://www.who.int/about/iarc/es/> (última consulta 26/11/2019).

entre las fuentes de abastecimiento con altos y bajos niveles de arsénico, la mezcla de agua a fin de conseguir más cantidad con un nivel de concentración aceptable; la instalación de sistemas de eliminación del arsénico de manera centralizada o a nivel doméstico y considerar que el arsénico eliminado se someta a un tratamiento de residuos adecuado.

Al arsénico en el agua que se distribuye a la población mediante el servicio público de red se le ha prestado reducida atención en la literatura sectorial, la cual frecuentemente se encuentra sesgada al análisis de los desafíos de la universalización, los problemas tarifarios y la medición del consumo, por lo que representa un problema poco abordado en el país y en algunas partes de la región latinoamericana es casi desconocido aunque, como explica Litter (2010), se trata de un problema identificado desde hace largo tiempo.

En las últimas décadas los países tendieron a reducir los límites máximos permitidos de arsénico en el agua para consumo humano. En este sentido, precisamente, la OMS ha incorporado desde mediados del siglo pasado el problema en las “Guías para la calidad del agua potable” que conforman un instrumento que promueve la generación de estándares de calidad. Las Guías explican los requisitos necesarios para garantizar la inocuidad del agua, incluidos los procedimientos mínimos y valores de referencia. Es decir, estas guías cumplen una función preventiva del riesgo, al intentar evitar la generación de un daño en la salud.

El derecho humano al agua demanda que el líquido esté disponible en cantidad suficiente y que su calidad sea aceptable para el uso personal o doméstico y en este sentido se encuentre libre de sustancias que pongan en peligro la salud. Los Estados, garantes de los derechos humanos, tienen que establecer parámetros de calidad mediante la regulación, el control y la fiscalización.

La OMS ha reducido los niveles máximos admisibles de arsénico en el agua a 0.01 mg/l en 1993. El carácter de la recomendación como provisional se vincula con la incertidumbre sobre los efectos en la salud de la población, a las dificultades de medición cuando las concentraciones son muy bajas, y a los problemas relativos a la remoción del arsénico en el agua potable (Red de Seguridad Alimentaria del CONICET, 2018).

En la República Argentina, los parámetros del agua para consumo humano se regulan mediante una norma nacional que se denomina el Código Alimentario, acordado mediante la Ley 18284 en 1969. La norma estableció las disposiciones higiénicas, bromatológicas y de identificación del reglamento alimentario e incluyó regulaciones de los alimentos y establecimientos productores, elaboradores y comercializadores de dichos productos, envases, aparatos y accesorios para alimentos y técnicas analíticas afines. Al tratarse de un país federal, las provincias tienen que adherirse al Código Alimentario y, a su vez, al estar descentralizado el servicio de agua, tienen que estable-

cer las disposiciones que regulan su prestación, incluyendo los parámetros relativos a la calidad física, química, biológica y toxicológica, considerando lo establecido en el Código Alimentario.

La adecuación a la recomendación que realiza la OMS en el Código Alimentario y en los marcos regulatorios del servicio de agua, que como señalamos establece cada provincia, ha transitado un proceso complejo, de resistencia por parte de los operadores del servicio que alegan no contar con los recursos presupuestarios y técnicos acordes para asumir la reducción de los niveles de arsénico en el agua.

En 2007, el Estado nacional mediante una resolución de dos organismos denominados la Secretaría de Políticas, Regulación y Relaciones Sanitarias del Ministerio de Salud y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos del Ministerio de Economía y Producción estableció la adecuación al límite 0.01 mg/l (Resoluciones 68/2007 y 196/2007). Sin embargo, esa decisión tuvo varias prórrogas y recientemente el gobierno nacional mediante la nueva resolución conjunta 34/2019 estableció nuevamente un nivel de arsénico de As (máx. 0.01 mg/l) para el agua potable de suministro público y agua potable de uso domiciliario; sin embargo, abrió la posibilidad de que, en algunas zonas del país, “cuando la composición normal del agua de la zona y la imposibilidad de aplicar tecnologías de corrección lo hicieran necesario” la autoridad sanitaria competente pueda admitir valores mayores con un límite máximo de 0.05 mg/l. De esta manera, coexisten distintos niveles de tolerancia al arsénico en el agua, mayormente un máximo de 0.05 mg/l. Los funcionarios nacionales se comprometieron a la realización de un estudio denominado “Hidroarsenicismo y saneamiento básico en la Argentina - Estudios básicos para el establecimiento de criterios y prioridades sanitarias en cobertura y calidad de aguas”, como paso previo a la adecuación al parámetro.

En simultáneo, en el Congreso de la Nación hay distintos proyectos de solicitud de informes respecto a lo que sucede con el estudio epidemiológico y el arsénico en general. Además, hay jurisprudencia de la máxima instancia, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, respecto a la adecuación del agua a 0.01 mg/l en 2013. Este fallo tuvo su origen en la provincia de Buenos Aires.

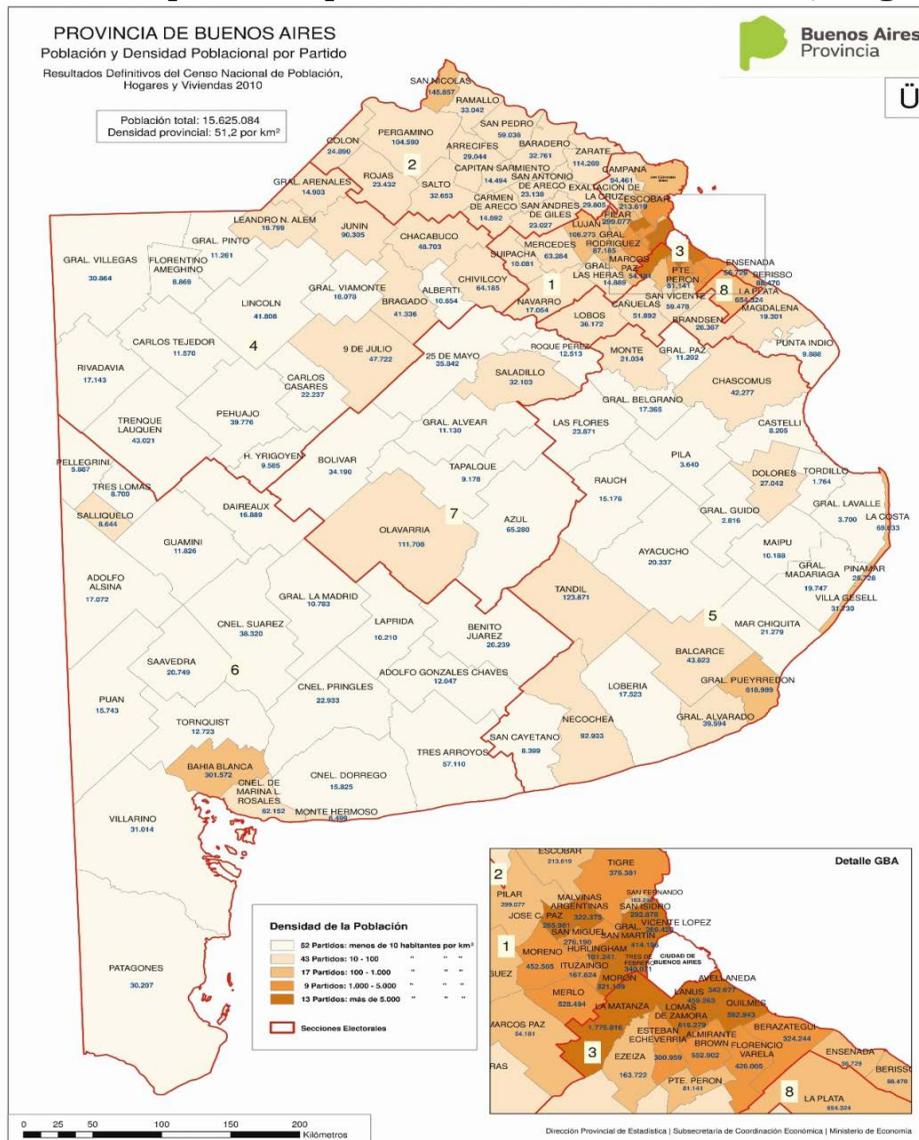
El arsénico en el municipio Nueve de Julio, provincia de Buenos Aires

Los niveles de arsénico en el servicio de agua pasaron a estar en la agenda en varios municipios del interior de la provincia de Buenos Aires, con menor población, vinculados con actividades agropecuarias y turísticas. Se trata de municipios que son linderos con el denominado corredor de la Ruta nacional núm. 5 e involucra a los municipios de Mercedes, Suipacha, Chivilcoy, Alberti, Bragado, Nueve de Julio, Carlos Casares y Trenque Lauquen; aunque también se observa el tema en la agenda de otros municipios como Lincoln y Junín, donde hay fallos emblemáticos sobre la adecuación

al nivel de arsénico y en los cuales no se ha avanzado en la construcción de infraestructuras que permitieran dar respuestas al problema.

En la Figura 1 se presenta un mapa de la provincia de Buenos Aires en la que se pueden apreciar la densidad poblacional de los municipios. Una particularidad de la provincia, como se destacó en la introducción, es que la mayor parte de la población se concentra en el denominado Conurbano bonaerense que rodea a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Figura 1. Mapa de la provincia de Buenos Aires, Argentina



Fuente: Dirección Provincial de Estadística, Subsecretaría de Coordinación Económica, Ministerio de Economía.

Uno de los municipios donde el problema del arsénico adquirió notoria visibilidad es el municipio Nueve de Julio, que se ubica al noroeste de la provincia de Buenos Aires, linda efectivamente con la Ruta nacional núm. 5 y limita con los partidos de Bolívar, Bragado, Carlos Casares, General Viamonte, Lincoln y Veinticinco de Mayo. De acuerdo con la última medición censal de 2010, el municipio tenía una población de 47 722 habitantes, lo que mostraba un crecimiento del 3.6 % respecto a una década atrás, equivalente al 0.30 % de la población provincial, y a una densidad de población de 11.28/km². El municipio se encuentra integrado por dos localidades urbanas denominadas Nueve de Julio y Dudignac que concentran al 82 % de su población; y otras localidades rurales con población dispersa como Doce de Octubre, Alfredo Demarchi, Carlos María Naón, La Aurora, Manuel Gonnet, Marcelino Ugarte, Morea, Norumbega, Patricios, Villa Fournier.

Se trata de un municipio dedicado centralmente a la producción agrícola-ganadera, cuyos cultivos más importantes son el maíz, el girasol, la soja y el trigo que caracterizan a la región pampeana; aunque en los últimos años comenzó a expandirse la actividad turística. Tiene un autódromo de turismo carretera, espacios verdes, edificios históricos y una laguna dentro de los espacios más visitados. Se caracteriza por la buena conectividad de los servicios públicos urbanos, y en el caso del agua su cobertura alcanza al 85.35 %, por arriba de la media provincial.

La provisión de agua se encuentra a cargo, desde marzo de 2002, principalmente de la empresa provincial Aguas Bonaerenses S.A (ABSA) en el área más poblada del municipio. En las áreas más alejadas, operaba una empresa local, denominada “Ciudad Nueva”. Cabe decir que, tras finalizar la concesión de una cooperativa denominada Cooperativa “Mariano Moreno”, el municipio se hizo cargo de la provisión. ABSA se trata de una empresa con mayoría accionaria del Estado provincial que se creó tras la salida de operadores privados. Hacia 2010, en el centro de Nueve de Julio comenzaron a articularse distintos actores sociales con un reclamo común: conocer los niveles de arsénico en el agua. El inicio del reclamo se debió al costo de las tarifas que abonaban y a las dudas que tenían sobre la calidad del líquido. En este sentido una entrevistada señaló:

Nosotros íbamos a buscar agua a donde nos decían que era buena, pero nadie te decía por qué no se podía tomar el agua de la canilla. Íbamos a Ciudad Nueva a buscar el agua, a un sector muy carenciado económicamente, había una mujer que decía que su agua era buena y cargamos los bidones ahí, y era la peor agua de Nueve de Julio, 0.20 tenía de arsénico (Entrevista a referente de la entidad “9 de Julio Todos por el agua”)

Fue un médico reconocido en el municipio quien comenzó a dar visibilidad al problema de la calidad del agua a partir de una serie de interrogantes publicadas en una red social en agosto de 2010 que rápidamente tuvieron notorio impacto en la comunidad. Por entonces se conocía que en otros municipios cercanos como Carlos Casares, que queda a unos 54 km de distancia, existían

concentraciones elevadas de arsénico en el agua por red. La particularidad de esta situación es que Carlos Casares utilizaba agua que era extraída de pozos ubicados en el municipio Nueve de Julio y se transportaba mediante un acueducto. Así en pocas semanas una cantidad importante de personas comenzaron a interactuar en un grupo en una red social denominado “si ABSA mejora la calidad de agua (los chicos de 9 de Julio)”.

Un mes después se desarrolló un primer encuentro en la Cámara de Comercio local, con asistencia nutrida y a la que se sumó el Poder Ejecutivo local que, inicialmente, desconoció el reclamo. Los vecinos se organizaron mediante una entidad de bien público denominada “9 de Julio Todos por el agua”, creada en el marco del reclamo, la cual comenzó a realizar un conjunto de acciones tendientes a hacer visible el problema, entre ellas a distribuir volantes, dar charlas en escuelas, etcétera.

En poco tiempo se conocieron distintos casos de personas que padecían HACRE y otras enfermedades relacionadas con la exposición crónica al arsénico. El caso tomó notoriedad fuera del ámbito del municipio, tras la exposición de un informe televisivo difundido en un canal con alcance nacional y en el que fueron entrevistados referentes de la entidad y otras personas afectadas. Tras reclamos, la entidad accedió a un informe municipal sobre las tomas de agua de los pozos que bombeaban a la red de ABSA que mostraban niveles de arsénico de “0.04 mg/l, 0.07mg/l, 0.09 mg/l, 0.11 mg/l hasta 0.18 mg/l”.⁴ En este sentido el informe destacaba que el 95 % de las muestras no eran agua potable (Municipalidad de Nueve de Julio, 2010).

En el marco de las acciones realizadas tendientes a exigir la potabilidad del agua, reconociendo su importancia en la salud, y la calidad de vida, los reclamos fueron sistematizados por la entidad de bien público, la cual logró articulación con especialistas del Laboratorio de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Rosario para llevar adelante el análisis de muestras de orina de usuarios del servicio de agua. Así, más de un centenar de muestras fueron donadas por distintos afectados y enviadas para su estudio al laboratorio. El resultado arrojó que un 70 % presentaban niveles de arsénico superiores a los límites vigentes.

A partir de esos datos se sucedieron numerosos reclamos a la empresa de agua que fueron desconocidos. Quienes presidían la entidad se convirtieron en referentes, y de esta forma ingresaron a la escena pública y a la agenda social y política del reclamo. En este sentido promovieron, lo que en palabras de Tilly (1978) se conoce como “repertorio de acciones” en torno a un reclamo que destacó la exigibilidad del derecho al agua en el marco del derecho a la salud y a las condiciones

⁴ Julia Crespo (2016) “Gran parte de la ciudad de Nueve de Julio tiene agua potable”. *Cadena Nueve*, 6 de septiembre de 2016. Recuperado de <http://www.cadenanueve.com/2016/09/06/gran-parte-de-la-ciudad-de-nueve-de-julio-tiene-agua-potable/>

de vida digna. Las acciones desplegadas en torno a esta exigencia tuvieron un carácter político y jurídico (Suárez Sebastián, 2009).

El carácter político del reclamo por los derechos económicos, sociales y culturales, de acuerdo con Suárez Sebastián (2009), refiere a la posibilidad de exigir el cumplimiento de demandas a través de estrategias de presión social llevadas adelante por distintos actores y la consiguiente incidencia en políticas públicas. En este sentido las acciones que desplegó la entidad permitieron dar visibilidad a la situación e incluyeron la articulación con distintos actores, entre ellos un legislador provincial, y una figura clave, el Defensor del Pueblo de la provincia de Buenos Aires.

Este órgano pasó a ser un actor central que promovió la firma de un documento importante denominado “Acta compromiso”, inédito en estos reclamos, a través del cual signaban acuerdos las autoridades de áreas críticas del Ministerio de Salud, de Infraestructura, el presidente de la empresa de agua ABSA, el propio Defensor del Pueblo, así como referentes de la entidad. El Defensor del Pueblo se incorporó con la reforma de la Constitución Nacional de 1994, artículo 86, y de acuerdo con la Constitución de la PBA, se trata de un “órgano de garantía, unipersonal, autónomo e independiente” que “tiene a su cargo la defensa de los derechos individuales y colectivos de los habitantes” (artículo 55 de la Constitución de la PBA).

Este acuerdo derivó en la construcción de infraestructuras dirigidas a reducir el nivel de arsénico en el agua por red y estuvo precedido por numerosas presentaciones ante las autoridades del municipio, la empresa ABSA y el organismo de control del servicio de agua denominado Organismo de Control del Agua de Buenos Aires (OCABA). Así este acuerdo tuvo un seguimiento estrecho por parte de la entidad “9 de julio Todos por el agua” dado que las obras estuvieron paralizadas en varias ocasiones.

El problema de la distribución del agua con niveles de arsénico superiores a los recomendados fue negado inicialmente por la empresa ABSA, la cual entendía que el marco regulatorio del servicio contemplaba niveles de arsénico más elevados. Esto se debió a que la provincia de Buenos Aires estableció el marco regulatorio en 2003 mediante el Decreto 878/2003, que se caracterizó lamentablemente por no fijar los patrones de calidad del servicio, tal como hacía una norma previa (Ley 11820 de 1996). El marco regulatorio aún vigente (Decreto 878/2003) planteó que debía crearse una Comisión Permanente de Normas de Potabilidad y Calidad de Vertido de Efluentes Líquidos y Subproductos, como organismo responsable de establecer los parámetros de calidad del agua. Esta comisión no se conformó, y en el vacío normativo que se generó, la empresa de agua decidió regirse por las directrices de otra norma, el Decreto 6553/1974 (Cáceres y Minaverry, 2019).

Esta norma que se acordó, a propuesta de una comisión en 1973, pretendía la unificación de las normas para agua potable en suelo bonaerense, que por entonces estaban dispersas. Pero se san-

cionó en un contexto distinto en que la provincia no adhería al Código Alimentario, norma nacional, y ofrecía un marco de flexibilidad en los patrones de calidad al proponer para cada uno un valor aconsejable, que constituía la meta u objetivo de la norma de calidad; valor aceptable que representaba las posibilidades promedio de muchas de nuestras fuentes de provisión, y un límite tolerable que no debía sobrepasarse por cuanto puede significar un posible riesgo para la salud (Decreto 6553/74).

Respecto al arsénico estableció que el valor aconsejable era <0.01 mg/l, aceptable hasta 0.01mg/l y tolerable hasta 0.10 mg/l (provisorio) (Decreto 6553/74, anexo 3.3.13). En el fundamento de la norma se afirmaba que “dada la toxicidad del arsénico y su efecto acumulativo en el organismo, es necesario prestar atención al contenido de este elemento en aguas de provisión. Por otra parte, aunque el efecto cancerígeno del arsénico no ha sido fehacientemente demostrado, existe alguna experiencia sobre cáncer de piel en poblaciones del país donde el agua de bebida contiene una elevada concentración de arsénico” (Decreto 6553/74, anexo 3.3.13).

Llama la atención que la empresa ABSA, creada como se señaló en 2002, haya decidido regirse por esa norma obsoleta, cuando existía una norma posterior, la Ley 11820, que estableció el marco regulatorio del sector desde 1996 hasta 2003, la cual establecía un límite de arsénico de 0.05 mg/l.⁵ Esta norma contenía un anexo con los patrones de calidad para distintos elementos químicos, incluyendo arsénico, por lo que al no establecerse los patrones de calidad en la norma que la reemplazó (Decreto 878/2003), el Poder Judicial en sus fallos entendió que era la norma a la cual tenía que referenciar a la empresa ABSA y aún más, que correspondía adecuar sus valores en relación al arsénico a las recomendaciones de la OMS (0.05 mg/l).

La firma del Acta compromiso en 2011 significó el reconocimiento del problema del arsénico en concentraciones ampliamente superiores y la imposibilidad en la provincia de Buenos Aires de “homogenizar las características del agua que se distribuye en la ciudad, producto de la inyección directa a la red de agua proveniente de los distintos pozos”, así como la necesidad de abordar la problemática de salud a través de la participación activa y coordinada de un conjunto de actores estatales y no estatales. La empresa asumió el compromiso de construir cañerías y una cisterna para la mezcla, dilución y nivelación de las concentraciones de arsénico y otros contaminantes, “a fin de alcanzar los valores establecidos por la normativa vigente, garantizando, de esta manera, la potabilidad de la misma y tomando las medidas necesarias a fin de obtener este resultado (cloración etc.) y distribución de agua con una capacidad de 750 m³” (Defensoría provincia de Buenos Aires, 2011).

El Ministerio de Infraestructura asumió la tarea de realizar diez perforaciones y la impulsión de 3,300 metros y anillo hídrico con una longitud de 7,200 metros que permiten llevar el agua

⁵ Más aún cuando mediante la Ley 13230 en 2013, finalmente, la provincia adhirió al Código Alimentario Nacional que establece un límite al arsénico de 0.01 mg/l.

de los pozos y que confluían en la cisterna (Defensoría provincia de Buenos Aires, 2011). Además, se estableció un Sistema de Vigilancia del HACRE en el municipio de Nueve de Julio y se acordó la realización de un monitoreo de distintas tomas de agua en forma conjunta con vecinos de este municipio, la Defensoría del pueblo y la Universidad Nacional de La Plata, así como la publicación de los resultados. Por último, se conformó una Comisión de Seguimiento coordinada por la Defensoría del Pueblo e integrada por representantes de la entidad “9 de Julio Todos por el agua”, el Departamento Ejecutivo y el Honorable Concejo Deliberante del municipio, el Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires, el Ministerio de Infraestructura de la provincia de Buenos Aires, los legisladores provinciales de Nueve de Julio, y la empresa ABSA. Es decir, se conformó un espacio de coordinación de las acciones para atender el problema del arsénico en el servicio de suministro de agua con actores estatales y sociales.

De manera simultánea a las acciones que dieron visibilidad al problema, los referentes de la entidad “9 de Julio Todos por el Agua” realizaron otras acciones de carácter jurídico, lo que da cuenta de la justiciabilidad⁶ por medio de mecanismos formales y judiciales. De acuerdo con Suarez Sebastián (2009: 95), éstas son “acciones que buscan la defensa de derechos violados ante tribunales o instancias administrativas adecuadas”.

Los representantes de la entidad presentaron una acción de amparo contra la empresa ABSA con la pretensión, por un lado, de que en un plazo de 180 días o en el plazo que judicialmente se estableciera, fueran determinados “los trabajos y tareas necesarios a fin de adecuar la calidad y potabilidad del agua de uso domiciliario, según los parámetros establecidos por la Organización Mundial de la Salud en coincidencia con la norma del artículo 982 del Código Alimentario Argentino”; y por otro lado, que se determinara “el plazo de efectiva adecuación de un proyecto específico con plazos concretos de realización, como también de su posterior implementación tanto por el Organismo de Control de Aguas de Buenos Aires como por las áreas competentes que determine el Ministerio de Infraestructura local” (CSJN. Kersich, Juan Gabriel y otros c/Aguas Bonaerenses S.A. y otros s/amparo, 2014: 1). El amparo se presentó en el Juzgado de Menores de Mercedes, con el Juez Marcelo Giacoia, en tanto sostenían que se veían afectados los derechos de menores de edad. También las personas que interpusieron un amparo reclamaron contra el Estado provincial, ya que de acuerdo con la Constitución de la Nación es el titular de los recursos naturales.

Fueron en un inicio 25 personas las que presentaron el amparo judicial (equivalente a 10 familias). Luego de 40 días el juez hizo lugar a la medida cautelar solicitada por los demandantes, y ordenó a ABSA suministrar en domicilios, instituciones educativas y asistenciales, agua potable en bidones sellados con las características químicas y microbiológicas demandadas, en especial con

⁶ Refiere a la calidad que tienen los derechos de ser susceptibles de ser exigidos ante los tribunales de justicia. <http://dpej.rae.es/lema/justiciabilidad>

el contenido de arsénico establecido por el artículo 982 del Código Alimentario Nacional, conforme a los valores guía de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Cabe recordar que la definición del nivel de arsénico en el Código Alimentario de 0.01 mg/l tuvo prórrogas y aún no se está implementado. Se estableció que la cantidad de agua requería satisfacer las necesidades de consumo, higiene personal y limpieza de manos y alimentos. Además, se prohibió el uso de agua corriente en las instituciones educativas y asistenciales, y se dictó la orden de que ABSA realizara en forma mensual el análisis del agua que distribuye en por lo menos diez domicilios y la publicación de los resultados en las facturas de pago del servicio.

Posteriormente, el juez aceptó también la adhesión de 2 641 nuevos actores al proceso y ordenó a ABSA “acompañar, con relación a todos y cada uno de ellos, el informe circunstanciado de rigor en el plazo de diez días, aclarando expresamente que este lapso podía ser ampliado a pedido de la demandada en consideración a la cantidad de presentaciones efectuadas” (CSJN. Kersich, Juan Gabriel y otros *c/Aguas Bonaerenses S.A. y otros s/amparo*, 2014: 3). Previo el juez llamó a audiencia a las partes involucradas y se entrevistó con diversos actores.

Por su parte ABSA, que cabe recordar es una empresa cuyas acciones corresponden mayoritariamente al Estado provincial, en un inicio entregó los bidones de agua a los actores demandantes, pero la empresa interpuso un recurso de apelación porque consideró que lo resuelto por el juez, entre otras cosas, “vulneraba su derecho de defensa, en razón de las dificultades que debía sortear para informar circunstanciadamente en el plazo fijado sobre la calidad de agua que suministra a cada uno de los reclamantes” (CSJN. Kersich, Juan Gabriel y otros *c/Aguas Bonaerenses S.A. y otros s/amparo*, 2014: 3).

En enero de 2011, la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de La Plata, segunda instancia, confirmó lo establecido. En este caso por voto mayoritario destacó que “a) que la demandada no desconocía el interés legítimo de los actores y adherentes con relación al objeto de la pretensión, que por su carácter resulta insusceptible de aprehensión individual; b) que los adherentes, en tanto “vecinos” de la localidad afectada de Nueve de Julio, ostentaban un interés jurídico suficiente para considerarlos provisoriamente legitimados con el objeto de promover la presente acción de amparo; c) que la demandada no podía alegar [en función del número de usuarios involucrados] violación al derecho de defensa invocando la dificultad de responder el informe circunstanciado en el plazo de ley, toda vez que el juez aclaró expresamente que dicho término podía ser ampliado en caso de que la demandada lo requiriera” (CSJN. Kersich, Juan Gabriel y otros *c/Aguas Bonaerenses S.A. y otros s/amparo*, 2014: 3). La Cámara destacó el principio precautorio vinculado al riesgo para la salud que implicaba la distribución de agua con niveles elevados de arsénico, situación que no era objetada por la empresa.

Nuevamente la empresa interpuso un recurso de inaplicabilidad de ley, que posteriormente fue declarado inadmisibile, dando lugar a la presentación de un recurso de queja, que la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Buenos Aires desestimó por entender que no revestía carácter definitivo a los fines del recurso. Desde ese momento, ABSA interpuso un recurso extraordinario federal, que también fue denegado y que dio lugar a la presentación directa ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. La empresa sostuvo que la incorporación de nuevas personas al amparo, desbordaba las posibilidades que tenía de dar respuesta y vulneraba el derecho de defensa en juicio.

Recién en 2014, la máxima instancia judicial del país, la Corte Suprema de Justicia de la Nación hizo lugar a la queja interpuesta por la demandada, respecto a la adhesión de nuevos demandantes. En este sentido sostuvo “Que asiste razón a la demandada cuando invoca la violación del derecho de defensa, no sólo por la carga que se le impusiera, sino también por el cambio sorpresivo de reglas” en tanto “Las partes deben conocer de antemano las reglas de juego del proceso a las que atenerse, tendientes a afianzar la seguridad jurídica y a evitar situaciones potencialmente frustratorias de derechos constitucionales” (CSJN. Kersich, Juan Gabriel y otros c/Aguas Bonaerenses S.A. y otros s/amparo, 2014: 11).

Pero, por otro lado, mantuvo la medida cautelar que obligaba a la distribución de agua potable con base en los principios de prevención y precautorios. La Corte reconoció que “el acceso al agua potable incide directamente sobre la vida y la salud de las personas”, se trata de “un proceso colectivo”, es decir que no tiene que ser considerado como sumatoria de reclamos individuales y que, por su importancia, tiene que aplicarse el “principio de prevención y, aun en la duda técnica, el principio precautorio”; además destacó que “es fundamental la protección del agua para que la naturaleza mantenga su funcionamiento como sistema y su capacidad de resiliencia” (CSJN. Kersich, Juan Gabriel y otros c/Aguas Bonaerenses S.A. y otros s/amparo, 2014: 11).

El proceso caracterizado muestra las acciones desplegadas por el conflicto en torno al arsénico y el reclamo del derecho al agua y a la salud, que dio lugar, por un lado, a un hecho inédito, como fue la firma de un Acta compromiso que implicó que el Estado reconociera el problema del arsénico en el servicio de suministro de agua y acordara un conjunto de medidas que tuvieron su corolario en la inauguración de una planta de abatimiento del arsénico. La obra se financió con el Fondo Fiduciario para el Desarrollo de Obras de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires (PROFIDE), se finalizó a mediados de 2015, y en 2016, luego de meses de prueba permitió la distribución de agua con valores de entre los 0.010 y 0.020 mg/l. Esto significó una mejora notoria en la calidad del agua destinada al consumo humano en el municipio.

Por otro lado, dicho conflicto dio paso también a la intervención del Poder Judicial mediante un fallo ratificado en distintas instancias que obligó a la empresa a distribuir agua en bidones; y a

la máxima instancia, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a dictaminar que “el agua potable incide directamente sobre la vida y la salud de las personas, razón por la cual debe ser tutelado por los jueces”. Así, determinó que se trata de “un proceso colectivo”, es decir que no tiene que ser considerado como sumatoria de reclamos individuales y que, por su importancia, tiene que aplicarse el “principio de prevención y, aun en la duda técnica, del principio precautorio” (CSJN. Kersich, Juan Gabriel y otros c/Aguas Bonaerenses S.A. y otros s/amparo, 2014: 15).

La situación post construcción de la planta de abatimiento de arsénico

El caso del municipio Nueve de Julio, brevemente reseñado, permite reflexionar sobre las acciones desplegadas por un conjunto heterogéneo de actores por el reclamo del derecho al agua, con estrecha vinculación con la salud, y las condiciones de vida digna. Más allá de la construcción efectiva de la planta que, según los análisis publicados por la entidad “9 de Julio Todos por el agua”, ha mejorado la calidad del agua que se distribuye en la red, la planta requiere continuar el mantenimiento de las infraestructuras, y aún resta conectar a una parte del municipio (que hoy es abastecida por una empresa municipal) y trabajar sobre la generación de conciencia crítica respecto a la importancia del cuidado de las instalaciones de almacenamiento del agua, publicitar los análisis de calidad del agua, entre otras acciones.

Cabe señalar que antes de avanzar en la construcción de la planta de agua se intentó resolver el problema del arsénico con la mezcla de agua de distintos niveles de arsénico, lo cual no prosperó. La planta es de hormigón y desarrolla un proceso fisicoquímico de “coagulación, floculación, clarificación por flotación con aire disuelto y filtros rápidos de arena, en seis módulos con una capacidad de tratamiento de 100 m³/h cada uno, con la correspondiente dosificación de productos químicos en línea” (Martín, 2016: 42).

El agua tratada en la planta luego es enviada a un tanque de almacenamiento para su distribución a los hogares. Incluye una obra importante, aunque de acuerdo con distintos especialistas, provisoria, en tanto la vida útil es acotada y requerirá, en el mediano plazo, una respuesta integral que, de acuerdo con lo revelado, se vincularía con la construcción de un acueducto que permitiría contar con el recurso en los municipios del noroeste de la provincia. Cabe señalar que en otros municipios cercanos a Nueve de Julio hay distintos fallos judiciales relativos al arsénico, pero la construcción de infraestructura dirigida a reducir los niveles de esta sustancia no ha avanzado de igual forma.

Durante el trabajo de campo realizado se recabó información vinculada con las perspectivas y representaciones sobre la calidad del agua. Cabe destacar que las representaciones sociales son una forma de conocimiento socialmente elaborada y compartida, orientada a la construcción de

una realidad común en un conjunto social (Moscovici, 2003). Las representaciones son importantes en la vida cotidiana y en la manera en que se interpretan los hechos, entre otros aspectos.

Vale señalar que la población encuestada tenía distintas actividades (trabajador por cuenta propia 12 %; ama de casa 18 %; jubilado 1 %; empleados 32 %; municipales y docentes 8 %; comerciante 6 %; y estudiantes 8 %). Mayoritariamente contaba con nivel educativo primario 52 %, secundario 34 % y 14 % terciario. Del trabajo se desprende que, principalmente, la población tenía en su vivienda un tanque que permitía el almacenamiento de agua (90.90 % de los encuestados); obligación de larga data en la provincia que posibilita el resguardo en caso de corte temporal del servicio de agua, en especial en época estival. Respecto a su mantenimiento, sólo el 54.54 % de los encuestados declaró que realizaba tareas de limpieza del depósito de agua, con una frecuencia mayoritaria (83.33 %) de una vez al año, siendo esta actividad fundamental para mantener la calidad del agua. Cabe mencionar que no se observa relación entre nivel educativo y frecuencia de mantenimiento de las infraestructuras, ni tampoco alguna relación relativa a la edad. La Figura 2 sistematiza algunos de los siguientes resultados:

1. La mayoría de la población encuestada (93.93 %) conoce el problema del arsénico en el agua, en tanto perduran en la memoria reciente las movilizaciones y conocen campañas de concientización del uso del agua;
2. La mayoría considera que el agua que distribuye ABSA no es apta para consumo y no la consume en forma directa, en general sólo la destinan al aseo personal y de la vivienda, es decir hay notoria desconfianza de la calidad. Esto se sostiene aun cuando se encuentra en funcionamiento la planta de abatimiento de arsénico que, de acuerdo con los análisis que realizó la entidad “9 de Julio Todos por el agua” redujo a los niveles recomendados por la OMS y el Código Alimentario Argentino, en (0.01 mg/l);
3. Una parte importante (75.75 %) sustituye el agua que utilizan para el consumo directo con la compra de agua embotellada y el acarreo de agua de canillas públicas. El agua embotellada se encuentra regulada en su calidad por el Código Alimentario, pero a diferencia del agua de red, el precio del líquido vital queda sujeto a las fuerzas del libre mercado y los controles sobre su calidad queda como competencia de los gobiernos locales. Además, el acarreo de agua, por ejemplo, desde canillas públicas como el tanque central de agua que distribuye en el centro del municipio es una situación corriente y continua. Los motivos que aducen refieren a la calidad, el sabor fuerte a cloro o amargo, el color a hierro en algunos momentos de la semana, la turbiedad, etcétera;
4. Hay un fuerte rechazo a las tarifas por el servicio de agua impuestas por la empresa ABSA, que se vincula con los problemas de calidad del recurso suministrado. Las tarifas están reguladas por el Estado provincial, el cual tiene que autorizar los incrementos y estos han sido judicializados

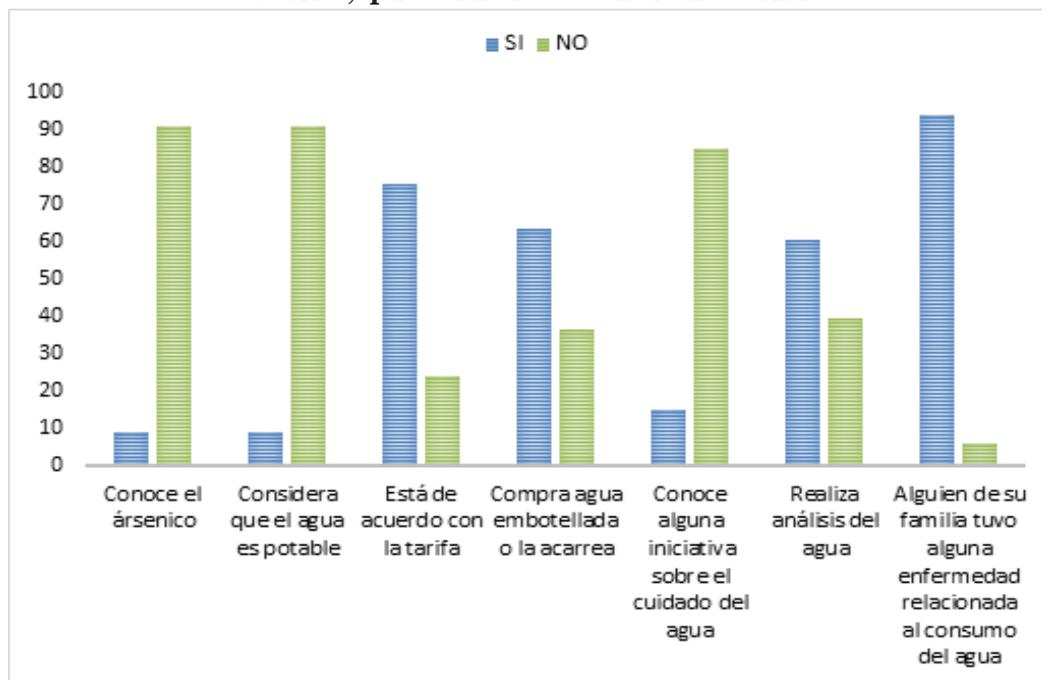
en reiteradas oportunidades. Es de llamar la atención que nunca se haya establecido que las personas que presentaron el amparo por la calidad del agua quedaran eximidas del pago de la tarifa, aun cuando el Estado autorizó modificaciones en los cuadros tarifarios en distintas oportunidades (2012, 2014, 2016, 2018 y 2019).

5. Un porcentaje importante (84.84 %) de la población encuestada realizó análisis al agua. Varios encuestados señalaron las dificultades técnicas y económicas para poder realizarlos con mayor frecuencia.

6. Un 63.63% conoce alguna disposición vinculada con el agua en el distrito. En su mayoría recuerdan la planta de abatimiento de arsénico; regulaciones locales sobre la posibilidad de baldear veredas con agua de red dos días a la semana; el reparto de agua en bidones; la Asamblea o la Comisión del agua en tanto espacio de participación de distintos actores; folletos de la entidad “9 de Julio Todos por el agua”.

7. Además, un 60.6 % afirmó que tuvo un familiar que padeció alguna enfermedad asociada con el agua contaminada: desde gastroenteritis a cáncer y problemas en la piel. Esta situación resulta alarmante, y de ahí la importancia de los principios preventivos y precautorios en lo que concierne a la regulación de los patrones de calidad del agua.

Figura 2: Resultado de las encuestas realizadas en Nueve de Julio, provincia de Buenos Aires



Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

El acceso al agua potable es un derecho humano inalienable. Para aquellas personas que no tienen garantizado su acceso a este recurso, representa un paso previo para garantizar otros derechos fundamentales, como el de la salud (Santos y Valdomir, 2006). La provincia de Buenos Aires, aunque tiene distintos subsistemas de prestación del servicio de agua, tiene una cobertura parcial (que adquiere protagonismo en las áreas más postergadas del territorio, en especial en el Conurbano bonaerense) y desafíos en la calidad (visibles en la problemática del arsénico). El arsénico es uno de los problemas en materia de calidad que demanda urgente atención; se trata de un elemento tóxico que se encuentra presente de forma natural, dado la disolución de minerales arsenicosos relacionados con las erupciones volcánicas y la actividad hidrotermal, especialmente en la Cordillera de los Andes, en los últimos 5 millones de años y que se mantiene actualmente, de forma más atenuada (Auge, 2007). La problemática del arsénico en el agua que se distribuye mediante el servicio público en grandes extensiones del país, entre ellas la provincia de Buenos Aires, ha sido poco abordada en la literatura del sector y conforma un área a la que este trabajo pretende contribuir.

En el caso del municipio Nueve de Julio la presión social ejercida por actores sociales, y la articulación con otros actores importantes como el Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires resultaron claves para lograr la construcción de infraestructuras adecuadas que permitieran reducir el arsénico en el agua. El proceso estuvo signado por dos eventos significativos: 1) la firma de un Acta compromiso que cristalizó la solución para el problema de los elevados niveles de arsénico en el agua, y 2) la intervención del Poder Judicial.

Ciertamente el fallo Kersich, que lleva el nombre del médico que inició el reclamo en el municipio, no fue un evento aislado, sino que le precedieron distintos recursos de amparos respecto al acceso y provisión de agua potable en otros municipios aledaños. Desde inicios del siglo XXI, el Poder Judicial asumió un papel relevante en materia ambiental, especialmente desde la situación de la causa Mendoza en relación a la Cuenca Matanza Riachuelo en 2006.

En materia de arsénico, la Corte Suprema ya intervino, primero en 2013, en la causa denominada “Conde, Alberto José Luis y otro contra Aguas Bonaerenses S.A. sobre amparo”, que exigía a ABSA que distribuyera agua con niveles de arsénico menores a 0.01 mg/l. La situación tuvo lugar en el municipio de Lincoln, donde la Corte ya señaló “que los niveles de arsénico en las aguas de consumo humano no deberían exceder bajo ningún concepto el límite establecido en el Código Alimentario Argentino (2007) y las normativas internacionales (WHO) que se ha fijado en 0.01 mg/l. Para el caso de embarazadas, lactantes y niños de hasta 3-4 años la provisión de agua segura, con niveles de arsénico de hasta 0.01 mg/l debería ser obligatoria, ya que se ha demostrado que el arsénico puede producir daños fetales que se expresan en la niñez” (CSJN. Conde, Alberto

José Luis y otro contra Aguas Bonaerenses S.A. sobre amparo, 2013). Sin embargo, la firma de un Acta compromiso sólo se dio en Nueve de Julio, lo cual les permitió a los habitantes de este municipio exigir la construcción de la planta.

Por otro lado, el trabajo permite observar cómo se abordó un problema complejo en una arena descentralizada de política pública vinculada con un servicio básico para la vida y relacionado con derechos inalienables. El conflicto ingresó en la agenda del gobierno provincial a partir de las acciones desplegadas por actores sociales, en especial una entidad de bien público que tenía como referentes a personas del distrito y acompañamiento de investigadores de universidades públicas. Sin embargo, el involucramiento del Defensor del Pueblo, organismo creado en la década de los años noventa del siglo pasado, ha tenido un papel central en la promoción de sinergias y de un acuerdo intertemporal que involucró a funcionarios de áreas sensibles como salud, infraestructura y la empresa prestadora del servicio de agua.

El conflicto transitó distintos momentos: desde la total invisibilización por parte de las autoridades de gobierno y la empresa, que alegaron no contar con los recursos adecuados, hasta etapas de discusión, debate y colaboración en las acciones desplegadas en el territorio y la consiguiente inauguración de la planta. Por último, el Poder Judicial ha tenido un papel relevante en el conflicto y la intervención de la Corte Suprema en 2014 mantuvo el impulso del reclamo y sentó precedentes para numerosos reclamos similares en el país. Sin embargo, a seis años del fallo y a tres del inicio de la distribución de agua tratada en la planta de abatimiento de arsénico, la población aún desconfa notoriamente de la calidad del agua que se distribuye en la red y adquiere agua embotellada o transporta bidones desde canillas públicas, en lo que constituye uno de los desafíos a considerar.

Referencias

- Acosta, Alberto y Martínez, Esperanza (2010). *El agua, un derecho humano fundamental*. Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala. Recuperado de [https://therightsofnature.org/wp-content/uploads/pdfs/Espanol/Acosta_Martinez\(comp\)_Derecho_Agua_2010.pdf#page=7](https://therightsofnature.org/wp-content/uploads/pdfs/Espanol/Acosta_Martinez(comp)_Derecho_Agua_2010.pdf#page=7)
- ATSDR (Agencia para Sustancias Tóxicas y el Registro de Enfermedades) (2009). *La toxicidad del arsénico*. Recuperado de https://www.atsdr.cdc.gov/es/csem/arsenic/docs/arsenic_csem_spanish.pdf Última consulta 15/01/2020
- Auge, Miguel. *et al* (2013). “Arsénico en el agua subterránea de la Provincia de Buenos Aires”. En Nilda González, Eduardo Kruse, María Trovatto y Patricia Laurencena (2013). *Agua subterránea, recurso estratégico*. Tomo 2, La Plata, Argentina: EDULP, pp. 59-63.
- Auge, Miguel (2007). “Agua subterránea. Deterioro de calidad y reserva”. En HidroRed – RedIRIS. Recuperado de <http://tierra.rediris.es/hidrored/ebooks/indexm.html> (última consulta 15 de enero de 2020).

- Bohoslavsky, Juan Pablo (2011). *Fomento de la eficiencia en prestadores sanitarios estatales: la nueva empresa estatal abierta*, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado de <https://archivo.cepal.org/pdfs/Waterguide/lcw0381s.PDF> (última consulta 28 de abril de 2020).
- Bundschuh, Jochen; Pérez Carrera, Alejo, y Litter, Marta (2008). *Distribución del arsénico en la región Ibérica e Iberoamericana*. Buenos Aires: Editorial Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo.
- Cáceres, Verónica y Minaverri, Clara (2019). “El arsénico en el servicio público de agua en la provincia de Buenos Aires: vulneración de derechos”. En Clara Minaverri y Verónica Cáceres, *Dinámicas sociales, ambientales y turísticas en torno al agua*. Los Polvorines, Argentina: Ediciones UNGS, pp. 59-78.
- Carabantes, Alexandra, y Fernicola, Nilda (2003). “Arsénico en el agua de bebida: un problema de salud pública”. *Revista Brasileira de Ciências Farmacêuticas*, 39(4), pp. 365-372.
- IARC (Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer) (s/f) “Acerca del Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer”. Recuperado de <https://www.who.int/about/iarc/es/> (última consulta 18 de enero de 2020).
- Ferro, Mariano. (2015). “Paradigma ambiental e institucionalización jurídica. Participación ciudadana y judicialización del conflicto por el saneamiento y recomposición ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo” (Tesis de doctorado en Derecho), Buenos Aires: Facultad de Derecho-Universidad de Buenos Aires (UBA).
- Gaiolia, Marisa; González, Daniel, y Amoedo, Diego (2009). “Hidroarsenicismo crónico regional endémico: un desafío diagnóstico y de prevención”. *Revista Pediatría práctica*, pp. 459-473. Recuperado de <https://www.sap.org.ar/docs/publicaciones/archivosarg/2009/v107n5a18.pdf>
- García, Susana (2011). “Hidroarsenicismo Crónico Regional Endémico HACRE: Módulo de Capacitación”. Buenos Aires, Argentina: Programa Nacional de Prevención y Control de las Intoxicaciones-Ministerio de Salud de la Nación, 68 pp. Recuperado de http://www.msal.gov.ar/images/stories/bes/graficos/0000000332cnt-03-Capacit_hidroarsenicismo.pdf
- Gutiérrez, Ricardo y Isuani, Fernando (2014). “La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina”. *Revista de Administração Pública – RAP*, 48 (2). Brasil: Fundação Getulio Vargas. Recuperado de https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122014000200002&script=sci_abstract&tlng=es (última consulta 28 de Abril de 2020).
- Gutiérrez, Ricardo y Merlinsky, Gabriela (2016). “Ambiente y agenda institucional municipal en el Conurbano bonaerense: Avellaneda y General San Martín en perspectiva comparada” en Guillermo Alonso, Ricardo Gutiérrez, Gabriela Merlinsky y Patricio Besana, *El gobierno municipal frente al desafío de la articulación*. San Martín, Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de San Martín.
- INDEC (2010). “Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas”. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Recuperado de https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2010_tomo1.pdf (última consulta 10 de diciembre de 2019).

- Isuani, Fernando (2016). “Política ambiental en la PBA. Actores, procesos, instituciones 1975-2012” en Julián Bertranou, Fernando Isuani y Elsa Pereyra, *¿Unidad en la diversidad?: estudios sobre política pública en la provincia de Buenos Aires*. Los Polvorines, Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 243-270.
- Justo, Juan Bautista (2013). *El derecho humano al agua y al saneamiento frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*, Documento de proyecto, CEPAL, Santiago de Chile. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4071/S2013130b_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Litter, Mirta (2010). “La problemática del arsénico en la Argentina: el HACRE”. *Revista SAEGRE*, XVII (2), pp. 5-10. Recuperado de http://www.saegre.org.ar/revista/numeros/2010/n2/actualizacion_n2.pdf (última consulta 18 de diciembre de 2019).
- Martín, Cecilia (2016). “Estudio de la normativa y de las propuestas de solución técnica para ajustar límites de arsénico en agua de consumo en el partido de 9 de Julio, provincia de Buenos Aires”, Trabajo final integrador de la carrera de Especialización en Inocuidad y Calidad Agroalimentaria. Argentina: Facultad de Ciencias Veterinarias-UBA.
- McCarty, Kathleen M.; Hanh, Hoang Thi, y Kim, Kyoung-Woong (2011). “Arsenic Geochemistry and Human Health in South East Asia”. *Reviews on Environmental Health*, 26(1), pp. 71-78. Recuperado de <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3128386/> (última consulta 30 de abril de 2020).
- Dirección de Estadística-Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (s/f). “Mapa de la provincia de Buenos Aires”. Recuperado de http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/images/cartografia/pdf/Densidad_Poblacion_Censo2010.pdf (última consulta 16 de enero de 2020).
- Ministerio de Salud (2006). “Epidemiología del hidroarsenicismo crónico regional endémico en la República Argentina: estudio colaborativo multicéntrico”. Buenos Aires, Argentina, 200 pp. Recuperado de <http://www.msal.gov.ar/images/stories/ministerio/intoxicaciones/hacre/libro-hidroarsenicismo.pdf> (última consulta 10 de enero de 2020).
- Ministerio de Salud de la Nación (2006). “Epidemiología del hidroarsenicismo crónico regional endémico en la República Argentina”. Recuperado de <http://www.msal.gov.ar/images/stories/ministerio/intoxicaciones/hacre/libro-hidroarsenicismo.pdf> (última consulta 17 de enero de 2020).
- Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (2017). “Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento. Cobertura universal y sostenibilidad de los servicios. Lineamientos y principales acciones”. Buenos Aires, 72 pp. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/interior_agua_plan_agua_saneamiento.pdf (última consulta 15 de diciembre de 2019).
- Moscovici, Serge (2003). “Notas hacia una descripción de la representación social”. *Revista Internacional de Psicología Social*, 1 (2). Madrid, 67-118 pp.
- Murcott, Susan (2012). *Arsenic Contamination in the World - An International Sourcebook*. Londres: IWA Publishing,
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2018). “Arsénico”. Recuperado de <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/arsenic> (última consulta 20 de noviembre de 2019).

- Red de Seguridad Alimentaria del CONICET (2018). “Arsénico en Agua”. Recuperado de <https://rsa.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2018/08/Informe-Arsenico-en-agua-RSA.pdf> (última consulta 25 de noviembre de 2019).
- Santos, Carlos y Valdomir, Sebastián (2006). *Aguas en movimiento. La resistencia a la privatización del agua en Uruguay*. Montevideo, Uruguay: Edición de los autores.
- Suárez Sebastián, María (2009). “Aspectos fundamentales de los DESC” en Gerardo Molina (comp.) *Derechos económicos, sociales y culturales*, Bogotá, Colombia: Universidad Libre de Colombia, pp. 62-112. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/tablas/26759.pdf> (última consulta 14 de enero de 2020)
- Tilly, Charles (1978). “Collective violence in European perspective”. CSSC Working Paper 141.
- Villaamil Lepori, Edda (2015). “Hidroarsenicismo crónico regional endémico en Argentina”. *Acta Bioquímica Clínica Latinoamericana*, vol. 49. Argentina: Federación Bioquímica de la Provincia de Buenos Aires Buenos Aires, pp. 83-104. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/535/53541285009.pdf> (última consulta 14 de enero de 2020).

Normativas y documentos

- Defensoría provincia de Buenos Aires (2011): *Acta compromiso*. Recuperado de <https://www.defensorba.org.ar/pdfs/convenios/Acta-de-Compromiso-Agua-9-de-Julio.pdf> (última consulta 7 de enero de 2020).
- Constitución de la Nación Argentina. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm> (última consulta 14 de enero de 2020).
- Constitución de la provincia de Buenos Aires. Recuperado de http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=173 (última consulta 14 de enero de 2020).
- Secretaría de Políticas, Regulación y Relaciones Sanitarias del Ministerio de Salud de Nación y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos del Ministerio de Economía y Producción. “Resoluciones 68/2007 y 196/2007”. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/125000-129999/128630/norma.htm> (última consulta 19 de enero de 2020).
- Poder Ejecutivo provincia de Buenos Aires. “Decreto 878/2003”. Recuperado de <https://intranet.hc-diputados-ba.gov.ar/refleg/p20030087820030609.htm> (última consulta 16 de enero de 2020).
- Poder Ejecutivo provincia de Buenos Aires. “Decreto 6553/1974”. Recuperado de <https://normas.gba.gov.ar/documentos/xDZPZ1ty.html> (última consulta 16 de enero de 2020).
- Ley Provincial 11820. Recuperado de <http://www.ada.gba.gov.ar/doc/normativa/marcojuridico/LEY11820.pdf> (última consulta 10 de enero de 2020).
- Ley Provincial 13230. Recuperado de https://www.gba.gov.ar/static/agroindustria/docs/legislacion/CAA_LEY_13996.pdf (última consulta 10 de enero de 2020).
- Ley Nacional 18284. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21841/norma.htm> (última consulta 10 de enero de 2020).

Municipalidad de Nueve de Julio (2010). “Análisis de agua”. Laboratorio

Corte Suprema de Justicia de la Nación, 12 de noviembre de 2013, *Conde, Alberto José Luis y otro contra Aguas Bonaerenses S.A. sobre amparo*. Recuperado de <http://catedralibredesoberania-alimentaria.blogspot.com/2013/11/la-corte-suprema-nacional-confirma.html> (última consulta 19 de enero de 2020).

Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2 de diciembre de 2014, *Kersich, Juan Gabriel y otros c/Aguas Bonaerenses S.A. y otros s/amparo*, 2014. Recuperado de <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-kersich-juan-gabriel-otros-aguas-bonaerenses-sa-otros-amparo-fa14000188-2014-1-1-27/123456789-881-0004-1ots-eupmocsollaf> (última consulta 19 de enero de 2020).

Editora asociada: Esperanza Tuñón Pablos

Recibido: 21 enero 2020

Aceptado: 20 mayo 2020