

Foro Temático Cuenca Matanza Riachuelo "ACUMAR 2006 - 2009, un balance imprescindible"

La Cuenca hídrica Matanza-Riachuelo tiene una superficie de 2240 kilómetros cuadrados con un ancho medio de 35 Km, es colectora de 60 afluentes y coincide con la región más poblada e industrializada de la Argentina (Región Metropolitana Buenos Aires – RMBA). Sobre su extensión se distinguen tres zonas de características esencialmente diferentes: una zona altamente urbanizada (cuenca baja o tramo inferior), otra periurbana o urbana en vías de consolidación y expansión (cuenca o tramo medio) y un área rural (cuenca alta o tramo superior) donde todavía se mantienen algunas condiciones ambientales satisfactorias. En términos poblacionales, vale destacar, viven en la cuenca más de tres millones de personas, concentrando de esta forma aproximadamente el 25% de la población total de la RMBA: el 76% reside en los partidos del Gran Buenos Aires y el 24% en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La Cuenca contiene el curso de agua más contaminado de la Argentina y ha sido calificado como uno de los treinta sitios más contaminados del mundo. La contaminación del agua, la ausencia de obras de infraestructura básica, el desarrollo urbano e industrial no planificado ni controlado, la ausencia absoluta de control por parte del Estado, la conducta irresponsable de la mayor parte de sector privado y la apatía generalizada de la población, son algunos de los problemas que contribuyen a determinar su estado actual.

Ahora bien, uno de los rasgos que ha distinguido a la Cuenca Matanza Riachuelo, además de su alto grado de contaminación, es su fragmentación institucional, en tanto coexisten 17 jurisdicciones, mientras que 29 organismos resultan competentes en razón de la materia y sobre su territorio resultan aplicables más de medio centenar de normas. El extremo oriental de la cuenca está bajo la autoridad del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en tanto que la parte central y occidental están bajo la autoridad de la Provincia de Buenos Aires. Estos gobiernos tienen además sus propios ministerios o secretarías de Obras y Medio Ambiente, y su propia legislación local en materia de zonificación, permisos y control ambiental, la cuales deben respetar la legislación nacional que establece normas ambientales mínimas. Al mismo tiempo que entran en juego las reglamentaciones de 15 municipios, aunque estas están supeditadas a la legislación provincial en materia de medio ambiente.

A lo largo de los últimos años distintas actuaciones desde la sociedad civil y el Estado han colocado la problemática de la Cuenca en primera plana. En esta línea, tanto el Defensor del Pueblo de la Nación como la Auditoría General de la Nación han sido fuertes protagonistas en los avances logrados en el tratamiento de la problemática, además de la participación activa de organizaciones sociales¹.

Estos acontecimientos habilitaron, en junio de 2006 la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), la cual emitió una resolución que intimó a los Estados nacional, provincial y municipal a presentar en un plazo de tan solo treinta días, un plan integral de saneamiento para la Cuenca Matanza-Riachuelo. Finalmente en septiembre de 2006, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable presentó ante la CSJN el Plan Integrado para el Saneamiento de la Cuenca Matanza – Riachuelo.

Hitos recientes en la "cuestión de la Cuenca Matanza – Riachuelo"

Junio de 2006	Septiembre de 2006	Noviembre de 2006
La Corte Suprema de Justicia (CSJN) emite una resolución e intima a los Estados nacional, provincial y municipal a presentar, en un plazo de tan solo treinta días, un plan integral de saneamiento para la Cuenca Matanza-Riachuelo.	La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable presenta ante la Corte Suprema de Justicia el Plan Integrado para el Saneamiento de la Cuenca Matanza – Riachuelo	El Gobierno Nacional a través de la SAyDS sanciona la Ley 26.168 y creó la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) como ente de derecho público interjurisdiccional en el ámbito de la SAyDS.
Febrero de 2007	Noviembre de 2007	Julio de 2008
La CSJN ordena la intervención de la Universidad de Buenos Aires a fin de que con la actuación de sus profesionales, con antecedentes y conocimientos necesarios y apropiados respecto de las diversas temáticas involucradas, procediesen a informar sobre la factibilidad del	Se aprueba el "Resumen Ejecutivo del Plan Integral de Saneamiento Ambiental" de la Cuenca Matanza Riachuelo. La Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) aprueba (Resolución 8/07) el llamado "Resumen Ejecutivo del Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la	La CSJN emite una sentencia orientada a satisfacer los objetivos de "recomposición y prevención del daño", de modo "urgente y eficaz". Y ordena a la ACUMAR la ejecución de un minucioso programa de acciones con plazos expresos, solicita la determinación de índices

¹ Ambos organismos presentaron sendos informes sobre la situación de la Cuenca Matanza – Riachuelo. La Defensoría lo hizo en diciembre de 2003, gracias a la iniciativa de un grupo de organizaciones sociales que participaron activamente en la confección del informe, entre otras Asociación Amigos La Boca, Fundación Ciudad, CELS, FARN y Fundación Metropolitana. Y, luego, ya en mayo de 2006 presentó el Informe de Seguimiento, donde se detallaba el grado de cumplimiento por parte de los funcionarios a las recomendaciones efectuadas por el Defensor. Por su parte el Dr. Leandro Despouy, presidente de la Auditoría General de la Nación, presentó en abril de 2006 un informe sobre el estado de la Cuenca Matanza Riachuelo.

plan presentado en la causa por las autoridades estatales.	Cuenca Matanza Riachuelo” (en adelante PISA). Constituye la versión más completa de las propuestas oficiales para el saneamiento de la CMR.	objetivos que permitan el seguimiento de la ejecución, la instrumentación de un sistema de control que pone en cabeza del Defensor del Pueblo con la participación de las organizaciones no gubernamentales legitimadas, y prevé la aplicación de multas en cabeza del Presidente de la ACUMAR por incumplimiento de los plazos establecidos.
Noviembre - Diciembre de 2008	Febrero de 2009	Septiembre de 2008 a Enero de 2009
Se firma del contrato de expansión de cloacas a ejecutar por la ACUMAR con fondos BID. La Secretaria de Ambiente, Dra Romina Picolotti renuncia y asume el Dr. Homero Bibiloni.	El Jefe de Gabinete de Ministros presenta un plan de acciones inmediatas. Un conjunto de acciones “con horizonte de inicio de ejecución en 30 días” que incluyen las obras de cloacas en Laferrere cuyo contrato había sido firmado en 2008, la puesta en marcha del plan de reconversión industrial con los fondos previstos en el crédito del Banco Mundial y el equipamiento de laboratorios toxicológicos, como las más salientes.	Se realizan acciones y presentaciones en cumplimiento de la sentencia. Se destacan entre muchas otras materias el informe sobre verificaciones en 4103 industrias, los informes trimestrales de calidad de agua y aire, la elevación del reglamento sobre declaración de “agente contaminante”, los reportes sobre avances en obras de saneamiento cloacal y las elevaciones de actas de reuniones de los órganos de la ACUMAR.

La Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR)

Hacia finales del año 2006 y en respuesta a la intervención de la CSJN, el Congreso de la Nación sancionó la Ley n° 26.168 que crea la ACUMAR, como un ente interjurisdiccional de derecho público, en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, la cual contó con la adhesión de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Dicho organismo se encuentra integrado por ocho representantes: tres por el Estado nacional, dos por la Provincia de Buenos Aires y dos por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a ellos se le suma el Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación quien ejerce su presidencia. Los municipios fueron incorporados originariamente en un Consejo Municipal con carácter meramente consultivo, mientras que también se dispuso la creación de una Comisión de Participación Social integrada por representantes de organizaciones con intereses en el área.

La ACUMAR fue creada con la idea de superar la gran fragmentación jurisdiccional existente en la CMR, para generar una mayor coordinación entre las distintas autoridades competentes, para fortalecer el ejercicio del poder de policía sobre las actividades contaminantes y para corregir los problemas de superposición y contradicción entre las normativas y regulaciones aplicables².

A tres años de creada la ACUMAR, junto al Espacio Matanza Riachuelo³, nos propusimos profundizar el análisis sobre los nudos problemáticos vinculados a su dimensión político institucional, es decir, el ejercicio de interjurisdiccionalidad plasmado en: la constitución de un único poder de policía; la participación de diversas voces en la definición de los objetivos de calidad; la coordinación en las decisiones sobre localización industrial y saneamiento; el acceso a información pública y, el ordenamiento de objetivos para el desarrollo institucional. En este sentido creemos que el buen desempeño de la ACUMAR depende de la coherencia que tenga la formulación de objetivos, de la asignación y disponibilidad de recursos de calidad, de la comunicación inter organizativa y la capacidad de control, además de una fluida y buena comunicación entre órganos en la implementación de políticas.

Esta iniciativa ha significado la realización de una consulta a un listado corto de actores interiorizados con la temática con el objetivo de que reuniera las evaluaciones de la sociedad civil y nos aproximara en un primer *balance de la ACUMAR 2006 – 2009*. La consulta realizada se ha hecho de acuerdo a la siguiente estructura e interrogantes:

Sobre los objetivos: ¿Los objetivos de la gestión de cuenca están suficientemente explicitados? ¿Son congruentes entre sí? ¿Forman parte de un sistema coherente por el que se determinan resultados, plazos y criterios de evaluación? ¿Dan cuenta de las distintas dimensiones que se integran en la gestión de la cuenca, o bien se sesgan hacia algunas de ellas?

Sobre la participación: ¿Respecto de qué decisiones ha habido consultas sistemáticas a actores no gubernamentales? ¿En qué decisiones parece haber tenido incidencia la opinión expresada por actores no gubernamentales, sea que haya sido recabada por la Autoridad, o se haya expresado espontáneamente? ¿Funcionan los mecanismos de información pública? ¿La Autoridad de Cuenca es una institución cuyas funciones son conocidas por los vecinos?

² Fragmentos del estudio de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (2009): “Una política de Estado para el Riachuelo”.

³ El Espacio Matanza Riachuelo es una red de organizaciones no gubernamentales, apartidaria y sin fines de lucro, constituida para articular la participación y el control ciudadano en torno al saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo (CMR), una de las áreas urbanas con mayor nivel de contaminación del país. Forman parte del espacio la Fundación Ciudad, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Greenpeace, CELS, Fundación Metropolitana, Poder Ciudadano, Asociación Vecinos de la Boca (www.espaciוריachuelo.org.ar).

Sobre los recursos: ¿Qué aspectos de la política de cuencas han sido mejor provistos de recursos humanos o materiales? ¿La utilización de los recursos asignados ha sido eficaz?

Sobre la ejecución coordinada de políticas: ¿Se advierten esfuerzos por alinear políticas y programas de distintas jurisdicciones? ¿Existen acuerdos de convergencia explícitos? Por el contrario, ¿se advierten incongruencias capaces de conspirar contra algunos de los objetivos?

Balance de la ACUMAR 2006 – 2009

A continuación se sintetizan las observaciones centrales sobre las respuestas obtenidas, de acuerdo a la estructura e interrogantes planteados. En anexo se ofrece el detalle de las respuestas de los referentes consultados.

Respecto de los objetivos

- La ACUMAR tiene objetivos explicitados por la CSJN en la sentencia de julio de 2008, en la ley de presupuestos mínimos de gestión del agua, a la vez que su ley de creación la obliga a cumplir con los objetivos de la Ley General del Ambiente, sin embargo aún son poco asumidos y no son en la práctica un instrumento de referencia para las acciones de gestión de la cuenca. Por otro lado, vale destacar, se han observado sustanciales diferencias en las presentaciones hechas sobre el Plan de Saneamiento Integral (PISA).
- Existen objetivos imprescindibles que aún se presentan como irrelevantes dentro de las acciones ejecutadas por la autoridad (erradicación de basurales, salud y vivienda de los habitantes, reordenamiento territorial, control de industrias). Al mismo tiempo que se han definido normas (sobre usos de aguas superficiales, dilución de contaminantes en los efluentes líquidos y reconversión industrial) que han tendido a empeorar la situación actual de la CMR.
- No se están cumpliendo los plazos establecidos ante la CSJN y en esa línea de incumplimiento se omite el diseño e implementación de un Sistema de Medición de Cumplimiento de Objetivos tal como lo ordenara el Tribunal Máximo.
- Por otra parte, en la ejecución de acciones por parte de la ACUMAR no se visualiza la noción de “plan” en tanto no se constata la interrelación entre objetivos y un cronograma con plazos específicos para su ejecución.
- Finalmente, en términos político – institucionales se subrayan los cambios sucesivos en las autoridades de la ACUMAR, lo cual ha provocado una discontinuidad en la fijación y ejecución de acciones.

Respecto de la participación

- La Comisión de Participación Social prevista en la ley que constituye a la ACUMAR no está en funcionamiento. Al mismo tiempo, las consultas que fueron hechas al *cuerpo colegiado* no se reflejan en la toma de decisiones posteriores y los reclamos elevados por los vecinos no han derivado en respuestas favorables.
- El Espacio Matanza Riachuelo fue convocado en la gestión de Romina Picolotti para la redacción de un Reglamento Operativo de la Comisión de Participación Social al cual no se le dio continuidad en la siguiente gestión.
- El sistema de información pública es ineficiente. Si bien se responde a pedidos de acceso a la información pública conforme a la reglamentación, no se ha creado un sistema de información pública digital accesible para el público en general que contenga información actualizada y debidamente sistematizada.
- No se demuestra un real interés de la ACUMAR por implementar canales de comunicación con la comunidad directamente afectada por la problemática, con asiento en la misma CMR, en el propósito de darse a conocer como autoridad de aplicación, difundir información actualizada y recuperar sus necesidades y demandas para los procesos de diseño e implementación de políticas.

Sobre los recursos

- Se registra un importante caudal de recursos para el desarrollo de acciones por parte de la ACUMAR provisto por un crédito del Banco Mundial por U\$S 830 millones el cual está operativo para el mismo organismo, lo que significa que desde marzo hay numerosas tareas preparatorias que están permitidas realizar y no se realizan. De todos modos se estima que dicho crédito solo representa un porcentaje menor de los recursos necesarios para la recuperación total de la CMR.
- Se observa una importante asignación de recursos a la expansión de redes de agua potable y cloaca. Y una desjerarquización del componente de ordenamiento territorial.
- Se observan importantes retenciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la aportación de fondos para el saneamiento de la CMR.
- No se han definido recursos suficientes para el control de industrias (se asignaron 17 inspectores para un total aproximado de 4100 industrias lo que equivaldría, al ritmo de trabajo actual, un plazo de diez años para que al menos tuvieran una sola visita).

Sobre la ejecución coordinada de políticas

- Existen falencias constitucionales en la ley que da creación a la ACUMAR (oportunamente señaladas) que dificultan en la práctica la aplicación de las facultades concedidas a la ACUMAR, entorpeciendo en consecuencia la propia finalidad de la norma.
- Si bien se conoce la existencia de diversos acuerdos firmados entre distintas jurisdicciones como por ejemplo en el área de salud y recientemente en la unificación de inspecciones a industrias, además de encuentros periódicos entre las distintas jurisdicciones, la lentitud en la implementación de las acciones y las diferencias notables en los criterios de intervención cuestionan seriamente su utilidad.
- En este sentido se destaca que la ACUMAR no ha obtenido aún su autarquía y autonomía, al tiempo que no se termina de legitimar como autoridad frente al resto de las jurisdicciones.
- La hegemonía del gobierno nacional en la constitución de la ACUMAR, la escasa participación de los estados municipales y la confrontación política entre las distintas jurisdicciones, con intereses diversos, se presentan como un obstáculo sustantivo para la ejecución coordinada de políticas.

Respondieron a esta consulta

Alberti Alfredo / Presidente de la Asociación Vecinos de la Boca

Araúz Mora / Coordinadora de Programas de Fundación Ciudad.

Esaín José Alberto / Abogado Ambiental. Director Ejecutivo del Estudio Jurídico José Esaín.

Estrada Oyuela Raúl / Abogado. Presidente de la Academia Argentina de Ciencias del Ambiente.

Fairstein Carolina / Abogada del Centro de Estudios Sociales y Legales Economista – Área Litigio y Defensa Legal.

Gómez Antonio Gustavo / Fiscal General ante la Cámara Federal de Tucumán

Maiztegui Cristina / Miembro del Comité de Expertos de la Fundación Metropolitana

Michi Alberto / Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Nápoli Andrés y García Espil Javier / Área Riachuelo de Fundación Ambiente y Recursos Naturales.

Pugliese Luciano / Arquitecto. Vocal de la Fundación Metropolitana.