

DIRECCIÓN DE DERECHOS SOCIALES  
ÁREA III: MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE  
CUENCA MATANZA RIACHUELO

---

12/04/10 EL CUERPO COLEGIADO EVALUÓ EL PLAN INTEGRAL DE SANEAMIENTO AMBIENTAL DE LA CUENCA MATANZA RIACHUELO PRESENTADO POR ACUMAR

Fortaleciendo la participación ciudadana en el control del cumplimiento del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación respecto a la prevención y recomposición ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo, el Defensor del Pueblo de la Nación y las ONGs que conforman el Cuerpo Colegiado (Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos, Asociación de Vecinos La Boca, CELS, FARN y Greenpeace) analizaron el Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo (en adelante PISA) presentado por ACUMAR en representación del Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En el escrito presentado ante el Juez Federal de Primera Instancia de Quilmes, a cargo de la ejecución del fallo de la Corte, expresaron que luego del análisis detallado del PISA no es posible asegurar que los objetivos establecidos por el Máximo Tribunal vayan a ser cumplidos.

El análisis se realizó en base a los siguientes criterios básicos para una planificación integral a nivel de cuenca hídrica: la necesidad de un abordaje integral; la definición precisa de objetivos y metas; el reconocimiento e integración de los antecedentes existentes; la claridad y consistencia de los contenidos; la continuidad en las acciones mediante la construcción de consensos interjurisdiccionales y la implementación de mecanismos de participación ciudadana, la instrumentación de herramientas e instrumentos jurídicos que consagren una visión de largo plazo, la previsión de una estructura acorde para llevar adelante las acciones planificadas (recursos humanos, materiales y financieros); y la necesidad de atender la situación de emergencia en que se encuentra gran parte de la población.

El escrito destaca un conjunto de aspectos positivos como el desarrollo de un trabajo conjunto entre un número importante de funcionarios y profesionales de las diversas jurisdicciones involucradas; la presentación de un documento que

permite cierta previsibilidad; un enfoque metodológico que permite consistencia en la planificación; y algunas observaciones puntuales relativas al desarrollo de las actividades previstas. Asimismo, indica que si bien estos aspectos son un avance respecto de la situación previa, en líneas generales el PISA evidencia una serie de falencias que dificultan su utilidad como instrumento de planificación integral.

Respecto de las observaciones generales se destacaron las siguientes:

1) Discontinuidad de acciones

La planificación presentada no recoge ni refleja lo ocurrido entre el dictado del fallo y diciembre de 2009. A pesar de que ACUMAR destina un capítulo del PISA a repasar las acciones realizadas por los distintos organismos en la Cuenca, muchos de los resultados de estos estudios, relevamientos y acciones no son tenidos en cuenta a la hora de planificar las actividades futuras.

2) Retrocesos injustificables

El PISA implica una marcha atrás en algunas de las acciones que ACUMAR venía desarrollando.

3) Liviandad en el ejercicio de las facultades y competencias legales

El fallo pone en cabeza de ACUMAR la responsabilidad principal de su cumplimiento porque esta autoridad, creada por ley por los Estados condenados, cuenta con las atribuciones necesarias para cumplir con lo ordenado. La Ley N° 26.168 le dio a la Autoridad de Cuenca amplias facultades y competencias respecto de cualquier actividad con incidencia ambiental en la cuenca. Sin embargo el PISA no hace uso de estas potestades en la medida necesaria para cumplir con su obligación.

4) Falta de profundidad en los objetivos

El cumplimiento de los objetivos del fallo requiere modificar una situación ambiental extremadamente compleja a partir de metas claras, acciones decididas y continuidad en su ejecución. El PISA, si bien en algunas de sus líneas de acción se propone objetivos exigentes (ej. alcanzar la universalidad del servicio de agua potable y desagües cloacales en todo el territorio de la CMR), evita en otras establecer objetivos acordes con la

magnitud del desafío que implica modificar la realidad de la contaminación en la Cuenca.

#### 5) Ausencia de Diagnósticos pertinentes

La carencia de información respecto a la situación existente en la Cuenca en relación a las líneas de acción propuestas implica, necesariamente una falta de solidez en las actividades planificadas. Al no contar el plan con diagnósticos adecuados o al menos escenarios de trabajo, ello determina la falta de fundamento de las medidas.

La información contenida en el PISA no resulta suficiente para la determinación de una línea de base que permita consagrar un diagnóstico inicial y fijar una referencia para el desarrollo de las acciones. Por lo que se requirió intimar a la ACUMAR a reducir sustancialmente los plazos para la presentación de una línea de base ambiental, construida y sustentada por información actualizada y datos científicos sólidos.

#### 6) ACUMAR no se obliga a cumplir el PISA

ACUMAR se limita a informar que en una reunión extraordinaria del Consejo Directivo de fecha 30 de diciembre de 2009 se aprobó el PISA. A los fines de dar transparencia y fortalecer a este instrumento resulta imprescindible que ACUMAR publicite la resolución aprobatoria del PISA y el documento completo.

La aprobación del PISA debe asimismo incluir previsiones que obliguen a la ACUMAR y a sus autoridades y funcionarios a orientar sus acciones al cumplimiento de la planificación aprobada.

#### 7) Falta de Planificación Integral

El PISA carece de ciertos aspectos centrales para ser calificado como un plan integral. Evidencia inconsistencias y una notoria falta de articulación entre sus componentes, a la vez que carece de precisión en relación a su finalidad.

La Autoridad de Cuenca se propone el logro de los objetivos establecidos por el Máximo Tribunal (mejorar la calidad de vida de los habitantes de la Cuenca, recomponer el ambiente de la misma y prevenir aquellos daños con suficiente y razonable grado de predicción), sin embargo no aporta nuevos elementos de acción dado que no avanza en establecer definiciones concretas precisando el alcance que pretende darle a los

conceptos utilizados. La intención de la planificación se encuentra caracterizada por una abstracción tal que no se condice con un instrumento de gestión.

Asimismo, no es posible deducir el hilo conductor que hilvana los diversos capítulos del PISA, el modo en que estos se integran entre sí en una estrategia común, y menos aún cómo recogen la experiencia acumulada y los planes antecedentes. No se evidencia un camino crítico para el desarrollo de las acciones, ni se manifiesta una lógica para el cumplimiento de las mismas. Por el contrario la fragmentación existente y el desequilibrio en la profundización y desarrollo de los distintos proyectos integradores son notorios.

#### 8) Carencia de Metas progresivas intermedias

Otra de las principales falencias del PISA resulta el hecho de que no se hayan establecido metas ni objetivos cuantificables de corto, mediano y largo plazo. Si bien se han definido plazos para las actividades, no se han definido planes parciales con metas anuales, dado que no se han delimitado con claridad las etapas de la ejecución, ni se han especificado los escenarios futuros intermedios.

De la profusa documentación acompañada no es posible conocer las prioridades, ni los logros que puedan esperarse para cada año, ni la población que se verá beneficiada por ellos. Situación que se ve agravada por la defectuosidad de los plazos y la imprecisión en los contenidos que comentamos a continuación.

Por otra parte, la definición de metas no puede ser el fruto de decisiones tecnocráticas sino que debe realizarse en base a un procedimiento de planificación participativa que construya un amplio consenso entre los organismos públicos, las jurisdicciones, los poderes ejecutivo y legislativo, los sectores productivos y la sociedad civil. Este no fue el procedimiento que se siguió, por ejemplo, al fijar los objetivos de calidad de agua para el largo y mediano plazo (Resolución ACUMAR 3/2009).

#### 9) Plazos inaceptables

A lo largo de todo el PISA no existe ni tan solo una referencia a los plazos dispuestos por el fallo de la Corte Suprema. Siendo que es éste el fallo en ejecución y que sus plazos son obligaciones impostergables para los Estados condenados y la autoridad obligada, resulta inaceptable que no

se fundamente la razonabilidad del cambio en los tiempos planificados en relación a los dispuestos por el Máximo Tribunal.

Asimismo los plazos previstos se caracterizan por su falta de claridad y precisión, y los cronogramas acompañados no contribuyen a clarificar la cuestión dado que utilizan distintas escalas y carecen de detalle.

Por su parte algunos de los plazos dispuestos no resultan razonables por ser sumamente excesivos. Por ejemplo, para la designación de los titulares a cargo de los diferentes sectores de la estructura interna de ACUMAR se contempla un período de tiempo que va desde el mes de junio de 2010 hasta el mes de Julio de 2012.

Peor aún resulta el hecho de que se omita acompañar un cronograma en relación al “Saneamiento de Basurales”, y la postergación de acciones ya planificadas como en el caso del “Sistema de Indicadores”.

#### 10) Vaguedad conceptual y en el uso de los términos

Los conceptos y términos utilizados en el PISA resultan, en reiteradas oportunidades, de una vaguedad y ambigüedad tal que se asemejan a meras expresiones de deseo y no a un instrumento de planificación de actividades.

No existe, en gran medida, una descripción detallada de las acciones y los tiempos en los que se ejecutarán las mismas, a la vez que en reiteradas oportunidades se confunden actividades con objetivos, objetivos con propósitos y estos últimos con las finalidades.

El PISA debería encerrar el plan a seguir de un modo completo y exhaustivo, sin embargo nos encontramos con una falta de profundidad y precisión tal que dificulta enormemente la posibilidad de control y participación tanto del ciudadano común como de aquel con conocimientos técnicos

#### 11) Deficiente planificación de la gestión ambiental y territorial

El PISA muestra un mayor grado de coherencia en lo referido a obras públicas pero evidencia graves deficiencias en lo que respecta a las medidas de gestión ambiental y territorial. Ello, dado que la autoridad de cuenca no termina de asumir su protagonismo en la elaboración, coordinación e implementación de políticas públicas a nivel de cuenca hídrica.

La ausencia de un Ordenamiento Ambiental del Territorio y las graves omisiones en relación a las acciones del control de la contaminación de origen industrial y la gestión integral de los residuos sólidos urbanos, son prueba de que ACUMAR no ha profundizado en la planificación del modo en que ejercerá las amplias facultades que le han sido otorgadas en capítulo II de su ley de creación (Ley N° 26.168, arts. 5, 6, 7, 8), las que asimismo resultan fundamentales para el debido cumplimiento del fallo del Máximo Tribunal.

## 12) Presupuestos sin detalle

Sin perjuicio de la utilidad de conocer la inversión acumulada y la planificada (discriminándose incluso por línea de acción y por jurisdicción), la información presupuestaria agregada carece de precisión respecto de cómo se llega a tales cifras globales, remitiendo genéricamente a información en poder de ACUMAR.

ACUMAR no identifica apropiadamente, conforme a la técnica y normativa de administración financiera e inversión pública que surgen de las leyes 24.156 de Administración Financiera, 24.354 de Inversiones Públicas y sus reglamentaciones, los recursos que se destinarán a las actividades planificadas. Simplemente manifiesta proyecciones presupuestarias a grandes rasgos.

En particular, resulta injustificable que no se identifiquen claramente las partidas presupuestarias que en el caso del año 2010 ya fueron sancionadas por el Congreso Nacional y las Legislaturas correspondientes a cada jurisdicción. Por lo que solicitamos se identifiquen las asignaciones previstas para las actividades a realizarse en el 2010.

Tampoco se informa la utilización de mecanismos de previsión presupuestaria para los años subsiguientes, para lo que es menester exigir la inclusión de todos los gastos presupuestarios destinados a cumplir con el PISA en el presupuesto plurianual que prevé la Ley N° 25.152 en su artículo 6to.

Finalmente, llama la atención que se presente un proyecto para la utilización de la figura del fideicomiso para la constitución del Fondo de Compensación Ambiental. Lo que sugiere que no se ha evaluado acabadamente el modo en que se articularán y coordinarán los aportes presupuestarios de las jurisdicciones involucradas

### 13) Nula Participación ciudadana.

Es preocupante la recurrente negación de ACUMAR a arbitrar mecanismos de participación ciudadana. Si bien en sus líneas introductorias el PISA esboza la intención promover la consulta y contar con mecanismos que posibiliten dicha participación, en sus las líneas de acción carece de todo tipo de instancias que permitan esta expresión. De hecho es posible sostener que la formulación del PISA se ha elaborado sin contar con ningún tipo de consulta o participación de la ciudadanía.

Una planificación que pretenda sustentarse en el tiempo a fin de constituirse en una auténtica Política de Estado requiere de la construcción de consensos entre los diversos actores involucrados. En este sentido la Autoridad de Cuenca se ha limitado a la consulta interjurisdiccional e interministerial, sin integrar en su debate la visión de las numerosas organizaciones sociales y comunitarias que trabajan en la Cuenca, ni de los partidos políticos con representación parlamentaria.

Es menester señalar que la participación ciudadana es un objetivo e instrumento de la política y la gestión ambiental consagrado por numerosos documentos internacionales y expresamente por la Ley General del Ambiente (Ley N° 25.675, Arts. 2° a, 19, 20 y 21). Asimismo, debemos puntualizar que convocar a espacios de participación no resulta un resorte discrecional de la ACUMAR, sino que la Ley N° 26.168 dispuso la creación, en el ámbito de la Autoridad de Cuenca, de una Comisión de Participación Social integrada por organizaciones con intereses en el área y con funciones consultivas.

Finalmente se realizó un exhaustivo análisis de cada una de las 14 líneas de acción presentadas en el PISA formulándose las observaciones pertinentes (1. Sistema de Indicadores; 2. Sistema de Información; 3. Fortalecimiento Institucional de ACUMAR; 4. Ordenamiento Ambiental del Territorio; 5. Educación Ambiental; 6. Plan Sanitario de Emergencia; 7. Monitoreo de la Calidad de Agua, Sedimentos y Aire; 8. Urbanización de Villas y Asentamientos precarios; 9. Expansión de la red de agua potable y saneamiento cloacal; 10. Desagües pluviales; 11. Contaminación de origen industrial; 12. Limpieza de márgenes y camino de sirga; 13. Saneamiento de basurales; 14. Programa Polo Petroquímico Dock Sud).

En particular el Cuerpo Colegiado le pidió al Juez de ejecución que resuelva:

1. Intimar a la ACUMAR a reducir sustancialmente los plazos para la presentación de una línea de base ambiental, construida y sustentada por información actualizada y datos científicos sólidos.

2. Intimar a la Autoridad de Cuenca a presentar un Plan anual operativo, en el que se contemplen las metas a alcanzar y los recursos presupuestarios, humanos y organizativos para el logro de las mismas. Exigiendo un cronograma que detalle con precisión las actividades.

3. Intimar al ente interjurisdiccional a identificar conforme a la normativa presupuestaria todas las asignaciones previstas por las jurisdicciones involucradas para las actividades a realizarse en el marco del PISA durante el año 2010, detallándolas al nivel de partida y sub-partida; exigiéndose, asimismo, se informe si las actividades correspondientes al PISA se incluyeron en el presupuesto plurianual que prevé la Ley N° 25.152 (artr. 6°).

4. Ordenar la realización de una mesa de trabajo conjunta entre la autoridad obligada, los Estados condenados y el Cuerpo Colegiado que coordina el Defensor del Pueblo en sede del Juzgado Federal a fin de emita dictamen respecto de los indicadores de gestión y resultados necesarios para evaluar en esta etapa el cumplimiento del fallo.

5. Ordenar garantizar las acciones necesarias para que ACUMAR cuente con la capacidad necesaria para cumplir el fallo en ejecución y ejercer las facultades y competencias que la ley le asigna.

6. Hacer saber a la ACUMAR que deberá integrar en sus decisiones al Consejo Municipal y la Comisión de Participación Social, presentando un calendario de reuniones, anticipando en autos su orden del día.

7. Exigir a la ACUMAR explicitar los criterios de equidad ambiental utilizados para la distribución de los recursos y la priorización de las actividades a ejecutarse en la Cuenca.

8. Respecto de las líneas de acción:

a) Elaborar un Plan Estratégico para el ordenamiento ambiental del territorio de la totalidad de la Cuenca Matanza Riachuelo.

b) Presentar una Línea de Base Epidemiológica en base los datos provenientes de los nodos de vigilancia epidemiológica ambiental.

c) Poner en marcha los mecanismos para el cumplimiento del fallo respecto a calidad del aire.

d) Asegurar la continuidad de Programa de Monitoreo Integral de la calidad del agua superficial y subterránea para el cumplimiento del fallo de la Corte hasta tanto el nuevo sistema planificado esté en condiciones de producir los informes trimestrales.

e) Presentar una evaluación integral de riesgo en el área del Polo Petroquímico Dock Sud.

f) Establecer metas ambientales para el control de la contaminación de origen industrial que permitan cumplir con los objetivos fijados por la Corte, adecuando los instrumentos previstos al logro de tales metas.

g) Identificar el lugar de residencia y destino de las personas que deberán ser relocalizadas para el cumplimiento del fallo de la Corte.

h) Presentar un plan de Gestión Integral de residuos domiciliarios e industriales para prevenir la formación de nuevos basurales.

i) Garantizar la universalidad de la provisión de los servicios de agua potable y saneamiento cloacal elaborando la planificación para el área no servida por AYSA. Asegurando en materia de desagües cloacales la inocuidad de los efluentes resultantes, sean estos de origen doméstico o industriales.

**Texto completo del escrito**