



Informe especial del Cuerpo Colegiado, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación, a siete años del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que persigue mejorar la calidad de vida de la población, recomponer el ambiente y prevenir nuevos daños en la cuenca Matanza Riachuelo.

Presentación

En los años 2003 y 2005 el Defensor del Pueblo, un conjunto de organizaciones sociales y universidades advertimos sobre los problemas provocados en la cuenca Matanza Riachuelo por el incremento de la contaminación ambiental, el deficitario acceso a bienes y servicios que inciden en la vulnerabilidad social, las omisiones o acciones ineficaces de las autoridades gubernamentales y un uso no sostenible del territorio. En ambas oportunidades recomendamos la realización de acciones concurrentes que llevaran a la adopción de medidas directas, concretas y efectivas para revertir el escenario de conflictividad, derechos amenazados y población en riesgo que caracterizaba a la cuenca. Estas medidas debían suplir antiguas omisiones estatales, así como avanzar en un nuevo modelo de habitar este territorio, acorde a la noción de sustentabilidad consagrada en la reforma constitucional de 1994 (art. 41).¹

En el 2006 la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) dio comienzo a un proceso innovador para el tratamiento de la problemática ambiental de la cuenca.² A lo largo de dos años, en el marco de una deliberación ampliamente informativa y participativa, se abordaron los diversos componentes del conflicto y se formularon alternativas de intervención. En el 2008 condenó al Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a perseguir los objetivos de mejorar la calidad de vida de la población, recomponer el ambiente y prevenir nuevos daños. En esa dirección, ordenó un programa de acciones, con responsables y plazos de ejecución.³ Ello marcó un punto de inflexión en el tratamiento de los problemas ambientales de la cuenca y ubicó a este territorio en un lugar destacado de la agenda pública.

A siete años de aquel pronunciamiento, el informe que en esta oportunidad se presenta, evidencia que nos encontramos en el límite de una etapa que se agota. Con sus más y sus menos, es indudable que la cuenca se encuentra en una situación distinta a la que diagnosticamos en el 2003. Se pusieron en marcha organismos estatales y políticas públicas tendientes a saldar la deuda ambiental para con este territorio, y se lograron

¹ Informes Especiales sobre la Cuenca Matanza – Riachuelo, *La cuenca en crisis*, partes 1 y 2, de los años 2003 y 2005, respectivamente.

² Fallos: 329:2316.

³ Fallos: 331:1622.

avances en algunos de los principales componentes de su problemática. No obstante, los objetivos establecidos por la CSJN distan de haber sido alcanzados y han emergido nuevos y complejos problemas.

Las actividades que llevan a cabo la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), los estados condenados y las catorce Municipalidades comprendidas en la cuenca,⁴ que se multiplicaron tras el fallo y produjeron los avances mencionados, se encuentran actualmente en una meseta y se muestran ineficaces para seguir impulsando los cambios necesarios para el logro de los objetivos del fallo de la CSJN. Así persisten falencias advertidas por el Cuerpo Colegiado desde el año 2009 en elementos centrales, como el Plan Integral de Saneamiento Ambiental, el Reglamento de Usos y Objetivos de Calidad Agua, el control de las cargas contaminantes industriales, la gestión integral de los residuos sólidos urbanos y la definición de un criterio de riesgo ambiental para priorizar las intervenciones en materia de agua potable, saneamiento cloacal, vivienda y salud ambiental. Entendemos que, de continuar, esta pérdida de iniciativa tornará incierto el logro de los resultados que persigue el caso judicial.

Consideramos que la experiencia acumulada en este tiempo nos ubica en el momento de tomar decisiones que permitan reorientar el proceso, no solo para salvar ausencias pasadas sino –principalmente- para definir una política y una gestión ambiental renovadas que, a partir de una estrategia de sustentabilidad, conduzcan a la restitución de derechos ordenada por la CSJN.

El cambio al cual instamos, ahora que existe una plataforma más sólida para profundizar el proceso iniciado, requiere actualizar las herramientas utilizadas y el rol de todos los actores involucrados, incluidos quienes nos desempeñamos en el Cuerpo Colegiado. Para ello es fundamental un nuevo pronunciamiento que, como en 2006, genere oportunidades de deliberación para definir escenarios actualizados de recomposición ambiental. Esta etapa de transición permitiría adoptar medidas complementarias que especifiquen el alcance de los objetivos y precisen responsabilidades, resultados, cronogramas y términos, de modo de intensificar las transformaciones necesarias para dotar a la cuenca Matanza Riachuelo de un horizonte de recomposición y sustentabilidad.

En ese orden de ideas, seguidamente se exponen las principales observaciones del Cuerpo Colegiado en relación al cumplimiento de la sentencia del 8 de julio de 2008. Estas observaciones sintetizan las conclusiones de siete años de monitoreo, en los cuales se repasó lo actuado y se identificaron avances y cuestiones pendientes. En última instancia, se resumen problemas y propuestas de *justicia ambiental* para reencauzar este histórico proceso.

⁴ Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, General Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo, Morón, Presidente Perón y San Vicente.



OBSERVACIONES GENERALES

1. Introducción

Desde hace siete años el Cuerpo Colegiado,⁵ coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación, monitorea el cumplimiento del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) que persigue mejorar la calidad de vida de la población, recomponer el ambiente y prevenir daños en la cuenca Matanza Riachuelo.⁶ Fortaleciendo la participación ciudadana, recibió, analizó, sistematizó y difundió información sobre las actividades que llevan a cabo la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) y otros organismos, en representación de los condenados Estado Nacional, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Asimismo, dio trámite a inquietudes, reclamos, denuncias y sugerencias por parte de organizaciones y habitantes de la cuenca.

En ejercicio del rol que le fuera encomendado,⁷ el Cuerpo Colegiado emitió opinión fundada y formuló planteos concretos ante los responsables de llevar a cabo las tareas ordenadas por la CSJN. También realizó peticiones y propuso cursos de acción ante los juzgados con competencia en el control del cumplimiento de la sentencia.⁸ Hasta la fecha presentó más de 250 escritos judiciales, asistió a 110 audiencias y realizó más de 320 reuniones. De este modo, promovió el acceso a la información pública, participación social y sistema judicial.

El balance general a siete años del fallo indica que, al tiempo que se pusieron en marcha organismos estatales y políticas públicas tendientes a revertir situaciones de conflictividad, derechos amenazados y población en riesgo, persisten falencias que impiden un adecuado logro de los objetivos dispuestos por la CSJN y deben ser abordadas por los máximos actores institucionales de este proceso.

Las falencias que persisten afectan tanto al control sobre las principales fuentes de contaminación (establecimientos industriales, agropecuarios y de servicios, residuos domiciliarios y efluentes cloacales) como al acceso a bienes y servicios que inciden en la vulnerabilidad de la población (agua potable, saneamiento cloacal, vivienda y salud).

⁵ El Cuerpo Colegiado fue conformado por Resolución D.P. N° 100/08. Es integrado por la Defensoría del Pueblo de la Nación y las organizaciones Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (ACDH), Asociación de Vecinos La Boca (AVLB), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y Fundación Greenpeace Argentina.

⁶ Fallos: 331:1622.

⁷ Considerando 19) del fallo antes citado.

⁸ Actualmente, el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón, a cargo del Dr. Jorge E. Rodríguez, y el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 12, a cargo del Dr. Sergio G. Torres. Anteriormente, el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, a cargo del Dr. Luis A. Armella.

Indudablemente, este caso judicial significó un punto de inflexión en el tratamiento de la problemática de la cuenca, y como consecuencia de este proceso las autoridades responsables realizaron esfuerzos por modificar su situación. No obstante, aquel impulso inicial requiere ser relanzado, ya que se encuentra actualmente en una meseta que torna incierto el progreso de la causa. Esta situación se ve agravada por la carencia de un auténtico plan integral que guíe -en los hechos- las acciones, así como por decisiones que restringen el alcance de los cometidos buscados, como ser la Resolución ACUMAR N° 3/2009 sobre usos y objetivos de calidad del agua.

A su vez, el contraste entre los informes producidos por las autoridades administrativas, las observaciones formuladas por este Cuerpo Colegiado y lo resuelto por los juzgados de ejecución, evidencia desacuerdos respecto de los resultados que deben acreditarse para el cumplimiento de la sentencia, y los criterios de priorización en las intervenciones. El desafío, entonces, consiste en apoyarse en los avances obtenidos como plataforma para profundizar los aciertos y reencausar las acciones, dotando a las mismas de previsibilidad y eficacia. Es así que se torna necesario instar a todos los actores a tomar medidas para revitalizar el proceso, con un nuevo impulso, en el cual se precisen con mayor detalle los objetivos a alcanzar, se acuerden metas intermedias y arreglos institucionales que mejoren la coordinación de las acciones entre los distintos responsables de cumplir con el fallo.

En igual sentido, la gradualidad propia de la política ambiental⁹ y la complejidad específica de este caso obligan a revisar los instrumentos empleados en su tramitación. Es fundamental institucionalizar un sistema adaptativo que garantice la evaluación permanente e incorpore los aprendizajes acumulados. El mismo debiera partir de la definición de mandatos judiciales precisos para la posterior formulación, por parte de ACUMAR, de una planificación estratégica (con líneas de base, metas intermedias y finales, responsables, financiamiento y cronogramas de ejecución). Todo ello en el marco de un proceso informado y participativo, que incluya a todos los sectores involucrados, y en el cual se examine judicialmente la razonabilidad e implementación de la estrategia que los gobiernos propongan para restaurar la vigencia de los derechos ambientales en la cuenca.

Seguidamente se exponen -sintéticamente- las principales observaciones en relación al grado de cumplimiento de la sentencia del 8 de julio de 2008. Las mismas (y otras más) fueron expresadas anteriormente en numerosos escritos judiciales e informes, que pueden consultarse en la página web de la Defensoría del Pueblo de la Nación.¹⁰ Se destacan en cada caso los resultados obtenidos, así como las cuestiones pendientes y

⁹ Conforme al *principio de progresividad* (art. 4° de la ley 25.675).

¹⁰ <http://www.dpn.gob.ar/>



debates no saldados. En última instancia, se proponen criterios de *justicia ambiental*¹¹ para la adopción de decisiones que precisen los objetivos del fallo y den nuevo impulso a este histórico proceso.

2. Política y gestión ambiental de la cuenca

La creación de ACUMAR¹² y el proceso de ejecución de la sentencia de la CSJN del 8 de julio de 2008 reforzaron el tratamiento de la problemática de la cuenca Matanza Riachuelo. Ellos se suman a otros ámbitos de decisión dentro del Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la CABA y los municipios, y son cruciales para introducir cambios en la política y gestión ambiental que permitan alcanzar los objetivos de mejorar la calidad de vida de la población, recomponer el ambiente y prevenir nuevos daños.

2.1. Liderazgo de ACUMAR en materia ambiental

Para llevar a cabo una política ambiental acorde a la envergadura de la problemática de la cuenca es indispensable que los gobiernos nacional, bonaerense y porteño doten a ACUMAR de la centralidad que requiere para asumir plenamente su rol rector en la materia, y de los recursos necesarios para dirigir, regular y controlar efectivamente que se implementen políticas de gestión ambiental. El desafío consiste en superar una etapa caracterizada por el financiamiento de obras públicas, tareas de limpieza y refuerzo de algunas capacidades locales, para iniciar una de conducción de la gestión ambiental y la sustentabilidad.

2.1.1 Ejercicio de las facultades reconocidas a ACUMAR

ACUMAR cuenta con amplias facultades legales respecto de cualquier actividad con incidencia ambiental en la cuenca (art. 5° de la ley 26.168), prevaleciendo ellas por sobre toda otra concurrente (art. 6°). No obstante, su ejercicio de estas facultades legales es aun limitado al momento de aplicar instrumentos centrales de la política y gestión ambiental. En vez de dirigir, regular y controlar, en algunas actividades, su intervención se vio restringida a complementar la de otros entes, lo que quita integralidad y

¹¹ El movimiento por la justicia ambiental pone el acento en situaciones donde se impone una desproporcionada afectación de los riesgos ambientales en poblaciones menos dotadas de recursos financieros, políticos e informacionales (Acseirad *et al.* *O que é justiça ambiental*, Rio de Janeiro, Garamond, 2008).

¹² ACUMAR fue creada por ley 26.168, a la cual adhirieron la Provincia de Buenos Aires y CABA mediante las leyes locales 13.642 y 2.217, respectivamente. Previamente, los gobiernos nacional, bonaerense y porteño, así como los catorce intendentes de los municipios comprendidos por la cuenca, suscribieron un acta compromiso para apoyar su creación.

consistencia a su accionar. Ello se produjo tanto por las limitaciones institucionales del organismo, como por resistencias de las jurisdicciones y otros entes involucrados.

Esta situación se corroboró, especialmente, en materia de provisión de agua potable y saneamiento cloacal, donde la empresa AySA ostenta una excesiva autonomía en la definición de objetivos y prioridades, a la vez que fue exceptuada de las regulaciones de la autoridad de cuenca y definió obras sobre el río. También en lo referente al sistema de gestión de los residuos, el ordenamiento territorial y la problemática de vivienda ejerce un papel menor en la definición de políticas. En dichas cuestiones, las jurisdicciones locales ajustaron las medidas a sus propias perspectivas y urgencias, sin considerar su incidencia a escala regional.

La tabla que sigue ilustra la intervención de la autoridad de cuenca, en términos de alcance, respecto de los principales instrumentos de la política y gestión ambiental (ley 25.675) y las facultades que le fueron expresamente reconocidas (ley 26.168). La opinión del Cuerpo Colegiado en términos de pertinencia en el ejercicio de las mismas se expone en los apartados que conforman el capítulo *Observaciones Particulares*.

Tabla N° 1. ACUMAR y los instrumentos de la política y gestión ambiental

INSTRUMENTO	NORMA	INTERVENCIÓN ACUMAR
Ordenamiento Ambiental del Territorio	• Ley 25.675, art. 8º, inc. 1 • Ley 26.168, art. 5º, inc. b	• Limitada. • Presta asistencia técnica para proyectos específicos (camino de sirga, control de cavas y canteras, recuperación de puentes y patrimonio, áreas verdes, etc.). • No asumió una planificación ambiental del territorio de alcance regional, tampoco dio directivas y guías para los usos del suelo. No concretó la macrozonificación de la cuenca, definición del área urbanizable, determinación de un sistema de áreas verdes, ni el desarrollo de una política de suelo público (actividades previstas en la línea de acción 5.4 del PISA). Y no se involucró en proyectos de relevancia regional, como la Autopista Pte. Perón, el relleno costero Isla Demarchi y la construcción de puentes sobre el Riachuelo.



Evaluación de Impacto Ambiental	• Ley 25.675, art. 8º, inc. 2 • Ley 26.168, art. 7º, inc. a • Ley 26.168, art. 7º, inc. d	• No interviene. • No es parte de los procedimientos para la evaluación de impacto ambiental y habilitación de actividades de impacto significativo; ni aun cuando las mismas están bajo su ámbito de control (por ej. industrias) o tienen una incidencia regional (por ej. Autopista Pte. Perón).
Sistema de Control sobre el Desarrollo de las Actividades Antrópicas	• Ley 25.675, art. 8º, inc. 3 • Ley 26.168, art. 5º, inc. a	• Limitada. • Acota su intervención a los establecimientos industriales y de servicios, sobre todo en materia de efluentes líquidos, y los basurales. No interviene en el control de los vertidos cloacales y limita su rol en materia de emisiones gaseosas y disposición de residuos especiales y peligrosos.
Educación Ambiental	• Ley 25.675, art. 8º, inc. 4	• Limitada. • Formuló un plan de educación ambiental, sin previa participación social, cuya implementación es incipiente y de alcance limitado.
Sistema de Diagnóstico e Información Ambiental	• Ley 25.675, art. 8º, inc. 5 • Ley 26.168, art. 8º	• Amplia. • Monitorea e informa, con algunas limitaciones, la calidad del agua superficial y subterránea, y del aire. • Publica, con ciertas deficiencias, información relativa al estado del ambiente y las actividades que se llevan a cabo en la cuenca.
Régimen Económico de Promoción del Desarrollo Sustentable	• Ley 25.675, art. 8º, inc. 6	• Limitada. • Otorgó aportes a seis industrias.
Participación Social	• Ley 25.675, art. 19 • Ley 26.168, art. 4º	• No interviene. • Dio una mínima intervención a la Comisión de Participación Social (establecida por ley), a efectos comunicativos.
Unificar el Régimen Aplicable en Materia de Vertidos de Efluentes a Cuerpos Receptores de Agua y Emisiones Gaseosas	• Ley 26.168, art. 5º, inc. a	• Limitada. • Reguló, con serias falencias, el vertido de efluentes líquidos. No reguló las emisiones gaseosas.

Establecer y Percibir Tasas por Servicios Prestados	• Ley 26.168, art. 5º, inc. c	• No interviene.
Acto Jurídico o Procedimiento Administrativo Necesario o Conveniente para Ejecutar el Plan Integral de Control de la Contaminación y Recomposición Ambiental	• Ley 26.168, art. 5º, inc. d	• Limitada. • Le caben las mismas observaciones que al “Sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas”.
Gestionar y Administrar con Carácter de Unidad Ejecutora Central los Fondos Necesarios para Llevar a Cabo el Plan Integral de Control de la Contaminación y Recomposición Ambiental	• Ley 26.168, art. 5º, inc. e	• Limitada. • Consultar al respecto los informes de la Auditoría General de la Nación.
Disponer Medidas Preventivas Cuando Tome Conocimiento en Forma Directa, Indirecta, o por Denuncia, de una Situación de Peligro para el Ambiente o la Integridad Física de los Habitantes en el Ámbito de la Cuenca	• Ley 26.168, art. 7º.	• Limitada. • Le caben las mismas observaciones que al “Sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas”.
Intimar a Comparecer con Carácter Urgente a Todos los Sujetos Relacionados con los Posibles Daños Identificados	• Ley 26.168, art. 7º, inc. b	• Limitada. • Le caben las mismas observaciones que al “Sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas”.
Auditar Instalaciones	• Ley 26.168, art. 7º, inc. c	• Limitada. • Le caben las mismas observaciones que al “Sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas”.
Imponer Regímenes de Monitoreo Específicos	• Ley 26.168, art. 7º, inc. e	• Limitada. • Incrementó el número de inspecciones a 192 establecimientos de seguimiento particular.
Formular Apercibimientos	• Ley 26.168, art. 7º, inc. f	• Limitada. • Le caben las mismas observaciones que al “Sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas”.



Instar al Ejercicio de Competencias Sancionatorias en el Ámbito de la Administración	• Ley 26.168, art. 7º, inc. g	• Limitada. • Le caben las mismas observaciones que al “Sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas”.
Ordenar el Decomiso de Bienes	• Ley 26.168, art. 7º, inc. h	• Se desconoce.
Ordenar la Cesación de Actividades o Acciones Dañosas para el Ambiente o la Integridad Física de las Personas	• Ley 26.168, art. 7º, inc. i	• Limitada. • Le caben las mismas observaciones que al “Sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas”.
Disponer la Clausura Preventiva, Parcial o Total, de Establecimientos o Instalaciones de Cualquier Tipo	• Ley 26.168, art. 7º, inc. j	• Limitada. • Le caben las mismas observaciones que al “Sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas”.

Fuente: elaboración propia.

2.1.2 Articulación interjurisdiccional

ACUMAR es un ente interjurisdiccional -creado a fines del año 2006- cuyo desafío es superar la fragmentación de la política y gestión ambiental que caracterizó por décadas a la cuenca. Ello requiere articular el accionar de diecisiete jurisdicciones,¹³ y sus áreas administrativas, de modo de evitar superposiciones, vacíos y lógicas inconsistentes. Esta tarea exige mecanismos ágiles para la coordinación y resolución de controversias entre sus miembros, así como la activa colaboración de parte de los municipios.

Sin desmedro de los esfuerzos realizados para alcanzar acuerdos amplios, debido al diseño institucional que establece la ley para el principal órgano de gobierno de ACUMAR (el Consejo Directivo), que consagra una representación asimétrica de los estados,¹⁴ se evidencia una incidencia desigual en las decisiones de relevancia. Así es posible observar que la existencia de una representación mayoritaria del Estado Nacional favorece un marcado unilateralismo, que es fuente de constantes pujas con el estado porteño y ha promovido la desafección del estado bonaerense de la gestión del organismo. Esta dinámica desgastó la capacidad de la autoridad de cuenca para

¹³ La cuenca Matanza Riachuelo comprende al Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios bonaerenses de Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, General Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo, Morón, Presidente Perón y San Vicente.

¹⁴ El artículo 2º dispone que, de un total de ocho miembros, cuatro son designados por el Poder Ejecutivo Nacional, dos por la Provincia y dos por la CABA.

establecer criterios ordenadores a nivel regional, incorporar controles cruzados y acordar aportes económicos para financiar sus tareas; situación que debiera reverse en el marco de un nuevo acuerdo interjurisdiccional.

Por su parte, el rol meramente consultivo que se le otorgó a los municipios¹⁵ agrava las dificultades para intervenir en el territorio. Los convenios suscriptos para llevar a cabo tareas en materias donde las competencias de éstos son predominantes (residuos, vivienda, etcétera) no lograron los resultados esperados. La asistencia técnica y financiera a las capacidades locales fue insuficiente, a la vez que los municipios no rindieron cuentas apropiadamente sobre las acciones a su cargo y el destino de los recursos recibidos.

Las jurisdicciones no avanzaron en la adopción de las principales subcuencas del sistema Matanza – Riachuelo como unidades de gestión. Ello permitiría una intervención ajustada a las particularidades de cada sector, un seguimiento cercano a la ejecución de las tareas e incorporar a los municipios -comprendidos por cada una de ellas- en las decisiones, con carácter obligatorio.

Recuadro N° 1. Principales subcuencas del sistema Matanza – Riachuelo

La cuenca Matanza Riachuelo abarca una superficie de aproximadamente 2.300 km². En la misma coexisten distintos niveles de densidad poblacional y actividad productiva; lo que redundaría en diferentes situaciones ambientales, de las que dan cuenta los monitoreos de calidad del agua. Es por ello que es necesario implementar mecanismos que permitan ajustar la política y gestión ambiental de este vasto territorio a las diversidades propias de cada área. ACUMAR identificó, en tal sentido, 14 subcuencas, relativas a los principales cursos de agua (tramos del río principal y arroyos tributarios).

Si bien las subcuencas fueron -en algunas ocasiones- utilizadas por ACUMAR como “unidades de análisis”, no se concedió a las mismas la categoría de “unidades de gestión”. Ello permitiría contar con un método formal y eficiente para involucrar a los municipios en las definiciones que atañen al ordenamiento ambiental de su territorio. Actualmente la opinión de las jurisdicciones locales posee un mero carácter consultivo y se diluye en un Consejo Municipal que, por su necesaria amplitud, no permite atender las problemáticas concretas de cada sector de la cuenca.

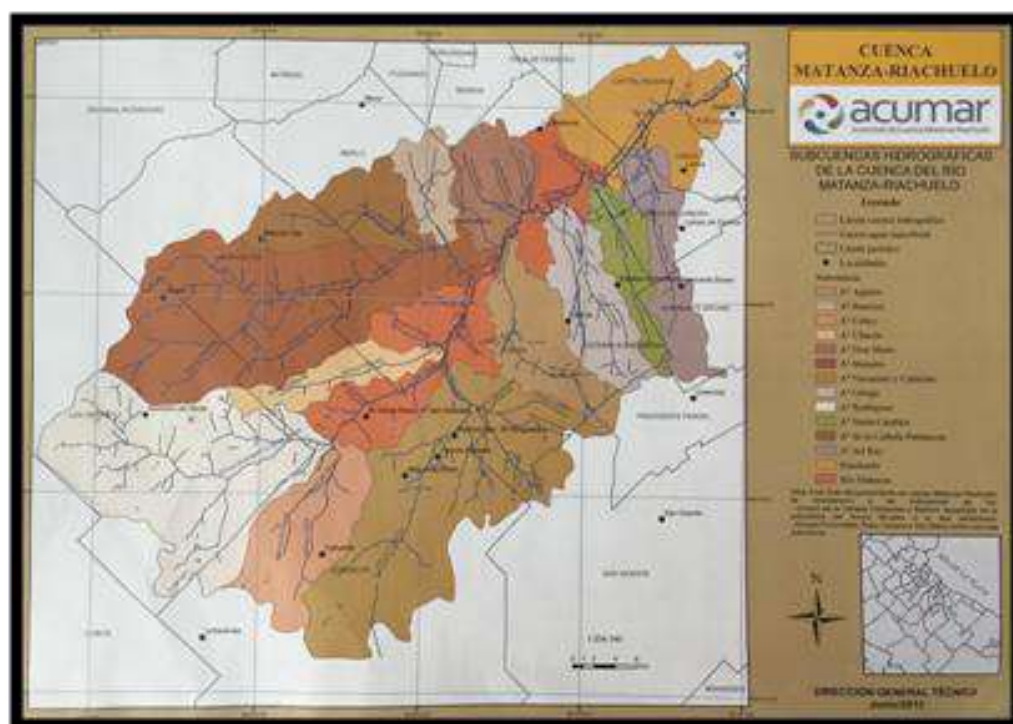
Un avance –incipiente- en la dirección descrita es el diagnóstico presentado por ACUMAR en relación a la subcuenca Cañuelas-Navarrete. No obstante el alcance

¹⁵ El artículo 3º crea un Consejo Municipal, integrado por un representante de cada uno de los municipios de las jurisdicciones comprendidas, con el objeto de “cooperar, asistir y asesorar” a ACUMAR.



limitado del estudio,¹⁶ es posible vislumbrar el avance que se obtiene al analizar la interacción de las actividades a través de la perspectiva de las subcuencas. A partir de la integración de los datos del control industrial con los de los monitoreos de la calidad ambiental (y otros que se deben agregar), se habilitarían intervenciones específicas y objetivos ambientales ajustados a las dinámicas locales.

Mapa N° 1. Principales subcuencas del sistema hídrico Matanza - Riachuelo



Fuente: ACUMAR.

¹⁶ Ver presentación del Cuerpo Colegiado del 21/02/2014 en el expediente judicial N° FSM 52000003/2013.

2.1.3 Institucionalidad de ACUMAR

Desde su creación, la institucionalidad de ACUMAR fue creciendo progresivamente. Comenzó su actividad en el año 2007 con el apoyo de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (y otros organismos) y se fortaleció paulatinamente, consolidando cierta autonomía funcional y autarquía financiera. A partir de la conformación de equipos técnicos propios logró generar información y elaborar programas y planes. Actualmente cuenta con más de cuatrocientos cincuenta empleados y un presupuesto anual que supera los seiscientos noventa millones de pesos.¹⁷ Sin embargo, no logró profesionalizar su conducción ejecutiva, ni formular políticas de largo plazo que eviten la discontinuidad de las acciones ante el cambio de autoridades.

Aun cuando desde el año 2007 no se modificaron las máximas autoridades de la Presidencia de la Nación, Gobernación de la Provincia de Buenos Aires y Jefatura de Gobierno de la CABA¹⁸ (jurisdicciones con representación en el Consejo Directivo), ACUMAR tuvo cuatro presidentes.¹⁹ Asimismo, modificó significativamente su organización interna y estructura organizativa en once oportunidades.²⁰ Dichos cambios implicaron otros tantos en la conducción técnica de las áreas de gestión, que -en muchos casos- derivaron en la discontinuidad de las acciones implementadas y la disolución de equipos profesionales.

A la vez, se observaron dificultades en la articulación de los órganos internos del ente. En oportunidades ellos responden a lógicas de intervención, propias o derivadas de ministerios nacionales, sin procurar su integración con las acciones de otras coordinaciones temáticas. Por ejemplo, no fue posible actuar en materia de salud y vivienda a partir de un criterio de riesgo que nucleara información proveniente de las áreas de calidad ambiental, fiscalización de industrias, gestión de residuos, infraestructura, etcétera.

¹⁷ El presupuesto total del PISA para el año 2014 es de más de siete mil seiscientos cincuenta millones de pesos <http://www.acumar.gov.ar/presupuesto-pisa>.

¹⁸ Cristina E. Fernández de Kirchner, Daniel O. Scioli y Mauricio Macri, respectivamente.

¹⁹ Romina Picolotti, Homero M. Bibiloni, Juan J. Mussi y Marcelo Cufre.

²⁰ Resoluciones ACUMAR N° 5/2007, 6/2009, 98/2009, 3/2010, 662/2012, 770/2012, 925/2012, 1148/2012, 580/2013, 46/2014, 209/2014 y 29/2015.



Recuadro N° 2. Mapa de riesgo ambiental de la cuenca Matanza Riachuelo

La categoría de riesgo ambiental refiere a la posibilidad de ocurrencia de un evento adverso o catastrófico, que da lugar a un proceso de degradación ambiental que altera el ecosistema y que puede afectar la salud de la población. Esta posibilidad resulta de la relación entre dos factores principales o dimensiones: la amenaza del factor determinante y la vulnerabilidad del sistema social y del resto de los elementos del ecosistema. Ambos factores están mediados por la exposición, esto es la disposición territorial entre los factores de amenaza y los sujetos y elementos vulnerables.²¹

La CSJN ordenó, en el año 2008, determinar la población en riesgo.²² Posteriormente, en el año 2012, ordenó enfatizar cuestiones que involucran a la población en situación de riesgo.²³ A esos fines el Cuerpo Colegiado requirió –insistentemente– la elaboración de un *mapa de riesgo* de la cuenca. Esta herramienta consiste en la ubicación geográfica de las amenazas ambientales y sus áreas de influencia, y de las condiciones de vulnerabilidad de la población, en primera instancia, y de los ecosistemas, en segunda. Así es posible identificar, localizar, cuantificar y calificar el riesgo ambiental existente, de modo de informar a la población, planificar medidas específicas para cada área y priorizar las intervenciones más urgentes.

Actualmente ACUMAR cuenta con un importante cúmulo de información respecto de las principales amenazas ambientales: establecimientos industriales, agropecuarios y de servicio, basurales, rellenos sanitarios, plantas de tratamiento de efluentes cloacales, pasivos ambientales, extensión de las redes de agua potable y saneamiento cloacal, inundaciones, así como de la calidad del agua superficial, subterránea y aire, características de la población y hogares, ubicación de los centros de salud y demás variables de relevancia. A partir de los mismos es posible elaborar un *mapa de riesgo* que integre la información y permita mejorar la política y gestión ambiental de la cuenca. Sin desmedro de las iniciativas que se llevan a cabo, lo cierto es que hasta el presente no se ha publicado un instrumento de estas características, aprobado por el Consejo Directivo de ACUMAR, ni se conoce un cronograma para ello.

²¹ Defensor del Pueblo de la Nación y otros, *Niñez y Riesgo Ambiental en Argentina*, Buenos Aires, 2010.

²² Fallos: 331:1622, Considerando 17), apartado IX, punto 1, inciso a).

²³ Resolución del 19/12/2012, Considerando 6°).

Por otro lado, resulta prioritario encontrar mecanismos para dotar de estabilidad y pertinencia a los lineamientos centrales de la política y gestión ambiental de la cuenca. Al respecto, es indispensable avanzar en acuerdos que permitan la formulación de políticas, planes y programas en los que se compatibilicen los objetivos de largo plazo con la alternancia en el gobierno de las diversas gestiones y signos partidarios. Es así que un pronunciamiento de la CSJN que dote de mayor precisión a los objetivos generales contribuiría a emprender las reformas de largo plazo que demanda el caso, en el marco de un *Plan de Recomposición Ambiental* que supere las limitaciones de la planificación vigente.²⁴

Recuadro N° 3. Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA)

El logro de los objetivos del fallo requiere llevar adelante un conjunto coherente de acciones cuya complejidad y magnitud exigen una planificación integral. En su primera intervención,²⁵ la CSJN exigió la presentación de un *plan integrado* que contemplara la totalidad de los instrumentos de la política y gestión ambiental (arts. 5° y 6° de la ley 25.675). No obstante, los documentos presentados por los estados condenados y ACUMAR nunca alcanzaron tal estándar.

El documento inicial fue criticado severamente por un comité de expertos de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y los actuales miembros del Cuerpo Colegiado, motivo por el cual la CSJN expresó que la planificación evidenciaba deficiencias a ser tenidas en cuenta.²⁶ Luego se aprobó un *Resumen Ejecutivo* del PISA (Resolución ACUMAR 8/2007) sin que existiera un documento de base, y fue necesaria una intimación judicial²⁷ para que se comenzara un trabajo articulado de planificación. Sin embargo, en esa oportunidad, última instancia de planificación, se omitió toda participación social y se elaboró un documento carente de integralidad, que se asemeja a una mera recopilación de iniciativas sectoriales,²⁸ hoy muchas de ellas discontinuadas.

Es así que continúa pendiente la formulación de un *Plan de Recomposición Ambiental*, de escala regional, que establezca una estrategia coherente con los mandatos judiciales. Para ello es necesario determinar con precisión escenarios de recomposición, objetivos generales y particulares, líneas de base, metas intermedias y finales, responsables, plazos, financiamientos e indicadores de resultado; en el marco de un proceso informado, participativo y sujeto a revisión judicial en cuanto a su razonabilidad e implementación.

²⁴ El concepto de saneamiento se centra en los aspectos sanitarios de la problemática, mientras que el de recomposición ambiental comprende a las dimensiones ecológicas, sociales y económicas.

²⁵ Fallos: 329:2316.

²⁶ Fallos: 331:1622, Considerando 15).

²⁷ Resolución del 01/10/2009 en el actual expediente N° FSM 52000150/2013.

²⁸ Ver presentación del Cuerpo Colegiado del 16/04/2010 en el actual expediente judicial N° FSM 52000150/2013.



Sentadas estas bases sería posible, de modo acorde a los escenarios de recomposición planteados, modificar normas medulares para la gestión ambiental de la cuenca, como ser el ordenamiento ambiental del territorio, los usos y objetivos de calidad de agua, el establecimiento de parámetros de control de las actividades antrópicas y la intervención de ACUMAR en la habilitación ambiental de actividades de incidencia regional. De lo contrario se consolidaría un techo muy bajo en las transformaciones que se persiguen.

Recuadro N° 4. Usos y objetivos de calidad de agua superficial

La definición de objetivos de calidad de agua es una estrategia para lograr una gestión ambiental de los recursos hídricos que tienda a su descontaminación, preservación, aprovechamiento y uso racional (ley 25.688). El énfasis se pone en los usos deseados para los cursos de agua, a partir de los cuales se establecen metas, traducidas en valores específicos de calidad de agua, que deben alcanzarse como resultado de la ejecución de políticas sobre las actividades que se realizan en el territorio de las cuencas. Es así que esta determinación, implícitamente, condiciona a otras múltiples actividades (como ser el control de la contaminación industrial, el tratamiento de los efluentes cloacales y el ordenamiento ambiental del territorio, entre otras), que deberán realizarse de acuerdo a las condiciones que permitan alcanzar y mantener dichos objetivos.

La Resolución ACUMAR N° 3/2009 estableció como “*meta a alcanzar en el mediano a largo plazo, en el ámbito de la Cuenca Matanza Riachuelo, la conformada por los valores asociados al uso de los indicadores ambientales relacionados al Uso IV – Apta para actividades recreativas pasivas*”. Esta meta resulta inconsistente con los objetivos del fallo de la CSJN por los motivos que seguidamente se resumen:

a) No promueve la rehabilitación de las relaciones que constituyen el ecosistema ni permite actividades recreativas con contacto con el agua, ni siquiera ocasional (por ejemplo, remo). Ello dado que habilita la persistencia de sustancias peligrosas y bacterias, en concentraciones elevadas, en los cursos de agua. Así, el uso seguirá siendo la recepción final de desechos cloacales e industriales.

b) Carece de progresividad (art. 4° de la ley 25.675). No se previó una gradualidad que permita mejorar la calidad de los cursos de agua conforme a metas intermedias y finales. En base a información actualizada debieran revisarse periódicamente los valores asociados a los usos establecidos, de modo tal de ajustarlos a los avances en el cumplimiento de la sentencia.

c) Homogeniza a una cuenca diversa. El Uso IV fue establecido como meta para la totalidad de la cuenca, aún cuando los estudios realizados dan cuenta de la

heterogeneidad existente en los cursos de agua que la conforman. De este modo, incluso, se habilita la degradación de zonas que actualmente presentan mejores condiciones ambientales.

d) Contiene parámetros permisivos para sustancias peligrosas. Los valores asociados al Uso IV implican la continuidad de metales pesados y sustancias peligrosas en el agua, en elevadas concentraciones. De los diecinueve parámetros previstos en el Anexo I de la resolución se dejan “sin restricción” siete (entre ellos el Mercurio y el Cromo). Se deben fijar límites para todos los metales indicados en la Resolución ACUMAR N° 1/2007, para la cantidad de bacterias patógenas en el agua y para la demanda química de oxígeno (DQO).

e) No fue objeto de instancias de participación social. Siendo la resolución una decisión de política ambiental de largo plazo, debe formularse previa participación social, según lo establecen los artículos 19 y 20 de la ley 25.675.²⁹

2.2 Institucionalidad del proceso de ejecución de sentencia

El caso judicial conocido como “*causa Mendoza*” es determinante en la definición del alcance y prioridad de las intervenciones que se realizan en la cuenca Matanza Riachuelo. Ejerciendo su rol director,³⁰ la CSJN instaló la problemática en la agenda pública e interpeló a los restantes poderes del estado. Para ello implementó mecanismos innovadores que permitieron una ágil tramitación, la formulación de alternativas de intervención, la ampliación del acceso a la información, la obtención de opiniones expertas y una extensa deliberación.³¹

La CSJN intentó replicar dicho esquema en el proceso de ejecución de sentencia, pero lo cierto es que el mismo aun resulta insuficiente para examinar en profundidad las acciones e interpelar a la totalidad de sujetos involucrados en las materias en tratamiento. El reto es lograr un activismo judicial estratégico, superador del rol de facilitador de las acciones, para lo cual es necesario contar con capacidades para evaluar la razonabilidad, implementación y resultados de las actividades, así como definir criterios de prioridad y *justicia ambiental* para garantizar el orden público ambiental.

²⁹ Ver análisis completo en el Informe Especial del Cuerpo Colegiado del año 2013 y la presentación del 24/04/2014 en el expediente judicial N° FSM 52000003/2013.

³⁰ De acuerdo a las facultades que reconoce la normativa ambiental a los magistrados (art. 32 de la ley 25.675).

³¹ Por ejemplo, dispuso reglas especiales para las contestaciones de demanda, requirió informes, convocó a audiencias públicas, dio intervención a profesionales idóneos, aceptó la intervención de numerosos terceros interesados y estableció objetivos, responsables, plazos y sanciones.



2.2.1 Deliberación dentro del proceso de ejecución de sentencia

Anticipándose a las complejidades que conlleva un caso complejo, la CSJN estableció reglas especiales para el seguimiento y ajuste constante de la ejecución de su sentencia del 8 de julio de 2008. Atribuyó competencia a un juzgado de primera instancia para un control cercano y uniforme, habilitó un monitoreo social mediante la conformación del Cuerpo Colegiado y dispuso un control presupuestario por intermedio de la Auditoría General de la Nación.³² Posteriormente, ante el surgimiento de nuevas problemáticas, recordó que debe asegurarse la debida participación -en todos los casos- de los afectados, Ministerio Público Fiscal, Ministerio Público de la Defensa y Defensor del Pueblo de la Nación.³³ El funcionamiento de este esquema todavía evidencia dificultades para enmarcar una deliberación que justifique razonablemente las decisiones que se adoptan.

El control judicial, en la mayoría de los casos, se enfocó al seguimiento de las actividades administrativas, colaborando a enmendar falencias de articulación interjurisdiccional e interinstitucional de ACUMAR. Consecuentemente, los esfuerzos destinados a reforzar la gestión, sin desmedro de los avances en dicho campo, desplazaron de la centralidad del análisis la evaluación de la razonabilidad de las acciones propuestas y los resultados que ellas producen. De este modo se desdibuja en el proceso el impulso a reformas de largo plazo, necesarias para el logro de los objetivos del fallo en ejecución.

Un punto crucial para que el Poder Judicial pueda llevar a cabo la dirección del proceso adecuadamente es la disponibilidad de apoyos técnicos multidisciplinarios. Éstos debieran permitir trascender la limitación disciplinaria de los operadores del derecho para intervenir en materias esencialmente complejas, como son las ambientales. La CSJN, oportunamente, recurrió al consejo de idóneos de la Universidad de Buenos Aires,³⁴ y recientemente creó una Oficina de Justicia Ambiental, que procura robustecer sus capacidades institucionales para abordar este tipo de controversias.³⁵ Los juzgados con competencia en el proceso de ejecución no disponen de este tipo de herramientas y fueron pocas las ocasiones en las que dieron intervención a peritos. De este modo se acota el espectro de posibilidades y riqueza de los argumentos de los pronunciamientos.

Simultáneamente, persisten dificultades para abordar conflictos de múltiples escalas, que involucran a sujetos que exceden a quienes ostentaron la calidad de parte o terceros interesados en el juicio originario. Si bien se consolidó un criterio amplio para

³² Fallos: 331:1622, considerandos 20), 21), 22), 19) y 18).

³³ Considerando 7º) de la resolución del 19 de diciembre de 2012.

³⁴ Resolución del 23 de julio de 2007.

³⁵ Acordada n° 1/2014.

la recepción de manifestaciones -lo que resulta auspicioso-, también es cierto que no se estableció un proceso ágil que garantice el tratamiento y resolución de las peticiones presentadas por los interesados. Ante esta ausencia, la utilización de un criterio selectivo, no explicitado, en el análisis de las presentaciones, limita los pronunciamientos judiciales. Ello en un contexto procesal particular, donde –además– están acotadas las posibilidades para recurrir y propiciar su revisión.

2.2.2 Institucionalidad del proceso de ejecución de sentencia

Otro de los puntos que es preciso señalar, y que dificulta el accionar del Poder Judicial en la ejecución de la sentencia, se deriva del persistente incumplimiento a lo resuelto por la CSJN el 19 de diciembre de 2012. En dicha oportunidad, en aras de garantizar la transparencia y el amplio acceso a la información, se ordenó a ACUMAR “*confeccionar una agenda de ejecución con certificados de avance basados en parámetros objetivos y con control de metas intermedias mediante la celebración de audiencias semestrales (...) publicar un calendario de audiencias, de fechas de vencimiento de mandas judiciales y de todo otro dato o documentación relevante*”.³⁶ Estas medidas son cruciales para enmarcar el ejercicio de la discrecionalidad administrativa en un control judicial que evite vulneraciones de derechos.

Hasta el presente sólo se publicó un calendario de audiencias judiciales.³⁷ Además del incumplimiento al mandato de la CSJN, ello implica obstáculos para el monitoreo de las acciones y la evaluación del logro de los objetivos del fallo, así como la continuación de los problemas de articulación entre el plan de acción, la información ambiental y el sistema de medición de resultados.³⁸

La *agenda de ejecución* es una vía para dar previsibilidad a las intervenciones. Los *certificados de avance basados en parámetros objetivos* sirven para dar cuenta de los progresos obtenidos. Ya hemos expuesto las deficiencias del PISA para guiar efectivamente las acciones (ver Recuadro N° 3). Corresponde agregar que el *Sistema de Indicadores* que utiliza ACUMAR se centra predominantemente en la gestión del organismo y no ilustra adecuadamente los resultados e impactos de sus actividades.³⁹

La realización de *audiencias semestrales* para el control del cumplimiento de *metas intermedias* es una herramienta que permite, por un lado, incentivar el avance de las actividades y, por otro, habilitar el acceso a la información y la participación social. En los dos años y medio transcurridos desde la orden judicial no se realizó ninguna

³⁶ Considerando 8°).

³⁷ <http://www.acumar.gob.ar/causa-mendoza/audiencias>

³⁸ Problema señalado por el Cuerpo Colegiado al evaluar el PISA. Ver escrito judicial del 12/04/2010, que obra en el expediente N° FSM 52000150/2013.

³⁹ Para un análisis completo del *Sistema de Indicadores* ver el escrito judicial del 17/07/2014, que obra en el expediente N° FSM 52000201/2013.



audiencia con las características descriptas. Cabe adelantar que las mismas no deben confundirse con las audiencias judiciales que convocan los juzgados a cargo del proceso de ejecución de sentencia. Las primeras se encuentran a cargo de ACUMAR, deben ser públicas, abordar los temas incluidos en la política y gestión ambiental, y permitir la asistencia de cualquier interesado. Las segundas se encuentran a cargo del Poder Judicial, procuran resolver controversias específicas e interviene un número acotado de sujetos. Sin desmedro de su utilidad, las audiencias judiciales tienen un alcance y desarrollo distinto del normado para las audiencias públicas.⁴⁰

El *calendario* busca reforzar lo antedicho en el sentido de otorgar previsibilidad a las acciones y favorecer el acceso a la información y participación social. Deben publicarse las fechas de vencimiento de las órdenes judiciales y de las actividades previstas en el marco del PISA, como ser –por ejemplo- los plazos de los planes de obra de agua potable, saneamiento cloacal, desagües pluviales y vivienda. Su conocimiento contribuye a la publicidad y transparencia del proceso.

Adicionalmente, el *Sistema de Información* dispuesto por ACUMAR organiza y difunde un importante cúmulo de información, que incrementa progresivamente, lo cual conforma un punto de partida prodigioso para la educación ambiental y participación social. No obstante, aun resulta difícil acceder de modo sistemático a información significativa respecto del estado del ambiente y las actividades, programas y planes que se llevan a cabo, a la vez que se producen incumplimientos a obligaciones legales (pedidos de informes en los términos de la ley 25.831 y el decreto nacional 1172/2003, e informes al Honorable Congreso de la Nación en los términos del art. 8° de la ley 26.168) y requerimientos judiciales (mapa satelital interactivo e informes de actualización).⁴¹

⁴⁰ Decreto N° 1172/2013, Anexo I.

⁴¹ Para un análisis completo del *Sistema de Información* ver el escrito judicial del 19/02/2015, que obra a fs. 1450/1471 del expediente N° FSM 52000201/2013.

OBSERVACIONES PARTICULARES

ACUMAR, en representación de los condenados Estado Nacional, Provincia de Buenos Aires y CABA, llevó a cabo numerosas acciones respecto de cada uno de los ítems incluidos en la sentencia del 8 de julio de 2008.⁴² A continuación se exponen - sintéticamente- las principales observaciones en relación a cada uno de ellos, a la luz de los objetivos de mejorar la calidad de vida de la población, recomponer el ambiente y prevenir nuevos daños en la cuenca Matanza Riachuelo.

1. Establecimientos industriales, agropecuarios y de servicios

Para lograr los objetivos del fallo, ACUMAR y los estados condenados deben regular y controlar las actividades productivas a efectos de minimizar las cargas contaminantes que se emiten, disponen y vierten en la cuenca. A ese fin, deben implementar una política integral, con metas progresivas para la reducción de las cargas contaminantes, de acuerdo a las condiciones ambientales de la cuenca, con incentivos para la gestión ambiental de los establecimientos y permisos individuales para su funcionamiento. La misma debe incluir un procedimiento eficaz de evaluación, habilitación, control y sanción.

1.1 Cargas contaminantes de las actividades productivas

Los establecimientos industriales, agropecuarios y de servicios explican una porción significativa de la contaminación de la cuenca. ACUMAR implementó un sistema de control que reforzó los procedimientos de las jurisdicciones locales, pero no logró acreditar reducciones en el vertido, disposición y emisión de cargas contaminantes. Ello por cuanto, a siete años del fallo, aún carece de una regulación sectorial, con metas progresivas, para ajustar las actividades productivas a las condiciones ambientales de la cuenca y el objetivo de recomposición.

1.1.1 Regulaciones para el sector productivo

ACUMAR reguló la actividad de los establecimientos a partir de cinco resoluciones centrales (y otras muchas complementarias). La Resolución N° 1/2007 establece los límites admisibles para descargas de efluentes líquidos, la N° 2/2007 los parámetros para la medición de la calidad de aire, la 3/2009 los usos y objetivos de calidad de agua, la N° 278/2010 los procedimientos de fiscalización y reconversión, y la N° 366/2010 las condiciones y obligaciones de los *agentes contaminantes*.

A partir de dichas normas, identificó 1.647 *agentes contaminantes*, “reconvirtió” 503 y clausuró 274.⁴³ Con aproximadamente el 50% de los establecimientos contaminantes reconvertidos o clausurados, no se observa una progresión de igual

⁴² Considerando 17).

⁴³ Datos al 15/01/2015, disponibles en la página web de ACUMAR (última consulta: 23/06/2015).



proporción en la calidad ambiental. Ello debido a las falencias de la política implementada. De no modificarse la misma, puede darse la paradoja de que, aun cuando la autoridad de cuenca anuncie que ya no existen *agentes contaminantes*, el ambiente de la cuenca no se recomponga.

Es sabido que administrar las actividades industriales, agropecuarias y de servicios es central para la política y gestión ambiental. Al respecto, ACUMAR repitió la metodología históricamente utilizada por la Provincia de Buenos Aires, no interviene en materia de emisiones gaseosas y residuos peligrosos, ni en la evaluación de impacto y habilitación de industrias de elevada complejidad ambiental. Es así que su accionar queda acotado a un refuerzo de algunas capacidades locales, en desmedro de la innovación para lograr un modelo de sustentabilidad en la cuenca.

En materia de emisiones gaseosas no intervino en la regulación, aun cuando la ley 26.168 la habilita para establecer el régimen aplicable.⁴⁴ Situación agravada por las deficiencias de la Resolución N° 2/2007, que determina parámetros de calidad de aire menos protectores que los recomendados por la Organización Mundial de la Salud (ver *Tabla N° 10* del presente).⁴⁵

En materia de efluentes líquidos, ACUMAR fijó -en la Resolución N° 1/2007- parámetros que no contemplan la real carga de contaminantes que se vierte a los cursos de agua, sino la concentración de ciertas sustancias en un momento determinado. Al no dar relevancia al volumen de los efluentes, da igual tratamiento a quien aporta un porcentaje mínimo de contaminación que a quien debiera ser un establecimiento de control prioritario, debido a la envergadura de sus actividades. Nótese, especialmente, que la norma repite el criterio de las Resoluciones ADA N° 336/2003 y AGOBSA N° 389/1998, cuya aplicación -antes de la creación de ACUMAR- no logró revertir la degradación de la cuenca.

En consecuencia, las Resoluciones N° 278/2010 y 366/2010 -que disponen cuando un establecimiento será considerado *agente contaminante* y las obligaciones que deberá asumir para *reconvertirse*- se limitan a corroborar el cumplimiento de una norma deficiente; que incluso exceptúa del control a uno de los mayores aportantes de carga orgánica: la empresa AySA, beneficiaria de límites aún más laxos (ley 26.221).⁴⁶

Hemos manifestado anteriormente los motivos por los cuales la Resolución N° 3/2009 es inconsistente con el objetivo de recomposición ambiental que persigue el fallo

⁴⁴ Artículo 5°.

⁴⁵ Complementar con la presentación del Cuerpo Colegiado del 17/12/2014 en el expediente judicial N° FSM 52000003/2013.

⁴⁶ El Memorando PRI N° 329/2015, presentado por ACUMAR el 08/06/2015, en el expediente judicial N° FSM 52000198/2013/01, reconoce que las reconversiones se dirigen a corregir únicamente las deficiencias detectadas en las inspecciones, las cuales -a su vez- solo analizan los efluentes líquidos y si se poseen certificados emitidos por otras autoridades, cuyo control no se efectúa.

de la CSJN (ver Recuadro N° 4). Nótese, luego, que el camino seguido por ACUMAR para ajustar las actividades productivas en materia de efluentes líquidos (única regulada) es inverso al que corresponde. No estudió la capacidad del río y sus arroyos para recibir los vertidos y sostener una calidad que permita su uso sustentable, para luego fijar límites a las actividades mediante el otorgamiento de permisos individuales de vuelco. Por el contrario, permite vuelcos en condiciones similares a las históricamente utilizadas, acotando la reconversión de los establecimientos al cumplimiento de dichas condiciones, para finalmente establecer un objetivo de calidad y uso insustentable.

A su vez, ACUMAR no interviene en la evaluación de impacto ambiental, ni en la habilitación de los establecimientos. Tampoco en la resolución de los problemas derivados de la localización de industrias peligrosas en zonas residenciales, ni en la planificación de nuevos parques industriales (ver apartado 8.2 del presente). Consecuentemente, la actividad de la autoridad de cuenca se traduce -en los hechos- en un refuerzo a las capacidades locales para realizar inspecciones. Sin desmedro de la importancia de dichas inspecciones, lo cierto es que ello no se condice con el carácter innovador en la gestión ambiental que procuró la creación del organismo.

El desafío que continua vigente, entonces, consiste en avanzar hacia una regulación integral del sector, mediante el otorgamiento de permisos individuales de emisiones gaseosas, disposición de residuos peligrosos y efluentes líquidos; lo que requiere una mayor articulación interjurisdiccional e interinstitucional. Habida cuenta de su rol, no debieran continuar ausentes los ministerios de industria y producción, así como las cámaras empresarias, sindicatos, otras entidades intermedias y organismos tecnológicos.



Tabla N° 2. Parámetros regulados por ACUMAR y antecedentes de la Provincia de Buenos Aires

PARÁMETRO	Unidad	AGOSBA 389/1998	ADA 336/2003	ACUMAR 01/2007	VARIACIÓN DEL NIVEL DE PROTECCIÓN DE LA RES. ACUMAR RESPECTO DE NORMAS ANTERIORES AL FALLO
Aluminio	mg/l	≤5,0	≤2,0	≤2,0	Sin cambios
Arsénico	mg/l	≤0,5	≤0,5	≤0,5	Sin cambios
Bario	mg/l	≤2,0	≤2,0	≤2,0	Sin cambios
Boro	mg/l	≤2,0	≤2,0	≤2,0	Sin cambios
Cadmio	mg/l	≤0,1	≤0,1	≤0,1	Sin cambios
Cianuros Totales	mg/l	≤0,1	≤0,1	≤1,0	Más permisiva
Cianuro destructible por cloración	mg/l	—	—	≤0,1	Más protectora
Cinc	mg/l	≤2,0	≤2,0	≤2,0	Sin cambios
Cloro Libre	mg/l	≤0,5	≤0,5	≤1,0	Más permisiva
Cobalto	mg/l	≤2,0	≤2,0	≤2,0	Sin cambios
Cobre	mg/l	≤1,0	≤1,0	≤1,0	Sin cambios
Coliformes Fecales	NMP/100ml	≤2000	≤2000	≤2000	Sin cambios
Cromo Hexavalente	mg/l	—	≤0,2	≤0,2	Sin cambios
Cromo Total	mg/l	≤0,5	≤2,0	≤2,0	Sin cambios
D.B.O	mg/l	≤50	≤50	≤50	Sin cambios
D.Q.O	mg/l	≤250	≤250	≤250	Sin cambios
Fósforo Total	mg/l	≤10	≤1,0	≤1,0	Sin cambios
Hidrocarburos Totales	mg/l	≤5,0	≤30	≤30	Más permisiva
Hierro (soluble)	mg/l	≤2,0	≤2,0	≤2,0	Sin cambios
Manganeso (soluble)	mg/l	≤0,5	≤0,5	≤0,5	Sin cambios
Mercurio	mg/l	≤0,005	≤0,005	≤0,005	Sin cambios
Niquel	mg/l	≤2,0	≤2,0	≤2,0	Sin cambios
Nitrógeno Amoniacal	mg/l	≤25	≤25	≤25	Sin cambios
Nitrógeno Orgánico	mg/l	—	≤10	≤10	Sin cambios
Nitrógeno Total Kjeldahl	mg/l	≤10	≤35	≤35	Más permisiva
.pH	upH	6,5-10,0	6,5-10,0	6,5-10,0	Sin cambios
Plaguicidas Organoclorados	mg/l	≤0,05	≤0,05	≤0,05	Sin cambios
Plaguicidas Organofosforados	mg/l	≤0,1	≤0,1	≤0,1	Sin cambios
Plomo	mg/l	≤0,1	≤0,1	≤0,1	Sin cambios
S.A.A.M	mg/l	≤2,0	≤2,0	≤2,0	Sin cambios
S.S.E.E	mg/l	≤50	≤50	≤50	Sin cambios
Selenio	mg/l	≤0,1	≤0,1	≤0,1	Sin cambios
Sólidos Suspendidos Sedimentables en 10' min	ml/l	Ausente	Ausente	≤0,1	Más permisiva
Sólidos Suspendidos Sedimentables en 2hs.	ml/l	≤1,0	≤1,0	≤1,0	Sin cambios
Sulfuro	mg/l	≤1,0	≤1,0	≤1,0	Sin cambios
Sustancias Fenólicas	mg/l	≤0,5	≤0,5	≤0,5	Sin cambios
Temperatura	°c	≤45	≤45	≤45	Sin cambios

Fuente: elaboración propia.

1.1.2 Control de los establecimientos productivos

Las deficiencias en la regulación, lógicamente, afectan al control de los establecimientos. La intervención de ACUMAR permitió un mejor conocimiento de aquellos ubicados en la cuenca, así como incrementar su fiscalización. Empero, las acciones para reforzar el control sobre los que representan un mayor riesgo ambiental es incipiente y no se acreditaron resultados positivos de los procesos de reconversión, finalidad última del control.

Hemos señalado que ACUMAR no utiliza un criterio de cargas de contaminantes. Tampoco utiliza otro dato útil para fijar prioridades en el control: el nivel de complejidad ambiental. A pesar de haber empadronado a los establecimientos de la cuenca, el organismo no informa este dato, que es central para evaluar las intervenciones.

A la vez, si se analiza cuantitativamente la información disponible, se observa que en un primer momento el organismo incrementó notoriamente las fiscalizaciones y declaraciones de *agentes contaminantes* (1.144). Luego impulsó fuertemente la aprobación de programas de reconversión industrial. Este ciclo, que debe culminar en la adecuación de los establecimientos a los condicionamientos que implica el logro de los objetivos del fallo, no obstante, redundó en un número acotado de *Programas de Reconversión Industrial* (PRIs) cumplidos (503).⁴⁷ Situación agravada debido a que, de los 782 PRIs pendientes, gran cantidad se encuentran vencidos, sin que se hayan cumplido los plazos para su concreción ni alcanzado las metas dispuestas.

1.2 Riesgo ambiental en proyectos emblemáticos

Las intervenciones previstas en dos sitios emblemáticos de la cuenca, el Polo Petroquímico Dock Sud y el predio ACUBA, dan cuenta del débil rol ejercido por ACUMAR en la reducción de los riesgos ambientales existentes en la cuenca. En ambos casos se llevan a cabo planificaciones para adecuar actividades industriales, cuyos criterios y prioridades fueron definidos fuera del ámbito de la autoridad de cuenca.

El Polo Petroquímico Dock Sud, ubicado en el partido de Avellaneda, constituye un caso paradigmático de construcción social de una situación de riesgo ambiental. En un sector acotado se reúnen numerosas empresas almacenadoras de combustibles, refinerías de petróleo, una planta de coque, una productora de químicos, areneras, contenedores, una central termoeléctrica y una tratadora de residuos peligrosos. Inmersos en ese universo de establecimientos peligrosos se encuentran los barrios Porst y Villa Inflamable. Recuérdese que la presentación de vecinos de este último, motivadas por los impactos al ambiente, su salud y patrimonio inició el caso judicial que nos ocupa.

⁴⁷ Datos al 15/01/2015, disponibles en la página web de ACUMAR (última consulta: 23/06/2015).



Es así que el logro de los objetivos del fallo de la CSJN exige una acción integrada que contemple el traslado de empresas, la reconversión de industrias, la recomposición de los pasivos ambientales y el reordenamiento del territorio, todo ello en función de un criterio ambiental. Sin embargo, la planificación⁴⁸ se concentra predominantemente en los aspectos portuarios, prevé reconversiones de actividad que no reducen el nivel de complejidad ambiental y carece de un estudio de riesgo ambiental, sanitario y tecnológico.

Nótese que no se resolvieron los principales problemas que se suscitan en esta área. Por un lado, no se logró *reconvertir* a los 15 *agentes contaminantes* declarados dentro del puerto. Otros establecimientos “reconvirtieron su actividad”, principalmente almacenadores químicos pasaron a ser almacenadores de hidrocarburos; lo que no reduce su nivel de complejidad ambiental, a la vez que se carece de evaluaciones del impacto ambiental acumulativo que podrían conllevar sus actividades. Tampoco se identificaron los pasivos ambientales localizados en este parque industrial, mientras las tareas para dar una solución habitacional a los vecinos continúan postergándose sin fechas ciertas para su concreción. Ello aún cuando su salud se encuentra comprometida, lo que fue corroborado en estudios de ACUMAR (ver apartado 6 del presente).⁴⁹

Aunque en otra escala, similares problemas se advierten en el predio ACUBA, ubicado en el partido de Lanús. El mismo fue destinado hace décadas a la construcción de un parque industrial de curtiembres, que nunca se concretó. El proyecto cobró nuevo impulso a partir del PISA. Empero, observamos nuevamente como priman los intereses económicos y las necesidades productivas por sobre una perspectiva ambiental.

ACUMAR no logró acreditar la contribución real del proyecto a la reducción de las cargas contaminantes del sector curtiembrero. Sin este dato esencial, el mismo se limita a colaborar en el financiamiento de obras que determinadas empresas deben afrontar.

Nótese, además, que el predio se ubica en una zona densamente poblada, carente de espacios verdes, y que la concreción del proyecto requiere relocalizar viviendas. La ausencia de un ordenamiento ambiental del territorio de la cuenca (ver apartado 8 del presente) impide evaluar la conveniencia de insistir con este parque industrial en dicha locación, así como corroborar el cumplimiento de las exigencias ambientales para este tipo de proyectos.⁵⁰

⁴⁸ <http://www.acumar.gov.ar/content/documents/0/1510.pdf>

⁴⁹ Ver presentación del Cuerpo Colegiado del 11/08/2014 en el expediente judicial N° FSM 52000002/2013.

⁵⁰ Ver presentación del Cuerpo Colegiado del 19/06/2013 en el expediente judicial N° FSM 52000280/2013.

2. Residuos y basurales

Para lograr los objetivos del fallo, ACUMAR y los estados condenados deben regular, controlar y fomentar una gestión integral de los residuos sólidos urbanos. A ese fin, deben coordinar acciones tendientes a superar el actual paradigma, basado en la recolección y enterramiento indiscriminado, y asegurar un servicio público que logre resultados significativos en cuanto a la reducción de la generación de residuos, separación en origen y recolección diferenciada, para su procesamiento y adecuada disposición final. Asimismo, deben remediar los pasivos ambientales provocados por basurales, atendiendo las causas de su formación.

2.1 Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU)

La presencia de basurales irregulares en el territorio de la cuenca revela importantes déficits en la gestión de los residuos sólidos urbanos, y causa numerosos impactos ambientales negativos. Si bien el control de los mismos es una responsabilidad principal de las jurisdicciones locales, la respuesta a la problemática requiere un abordaje regional y medidas estructurales, en las que participen todos los niveles de gobierno.

Para atender los aspectos sociales, económicos y ecológicos de este problema ambiental, es preciso cambiar el paradigma hoy vigente (que consiste mayoritariamente en la recolección indiferenciada en comercios y hogares, el transporte y el enterramiento masivo de los residuos) hacia una gestión integral que articule las etapas de generación, disposición inicial, recolección, transporte, transferencia, tratamiento y disposición final. Así lo disponen la *Estrategia Nacional para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos* (ENGIRSU), la ley 25.916, de presupuestos mínimos de Gestión de Residuos Domiciliarios, y las leyes locales 13.592 y 1.854, de la Provincia de Buenos Aires y la CABA, respectivamente.

ACUMAR planificó actividades mediante las cuales procura “*prevenir la degradación ambiental existente y mejorar la calidad de vida de la población a través de la gestión integrada de residuos sólidos urbanos*”,⁵¹ presentó un *Plan Maestro de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos* (PMGIRSU) y suscribió *acuerdos específicos* con los estados condenados, los 14 municipios de la cuenca y el CEAMSE. Sin embargo, persiste la profusa presencia de basurales irregulares y se observan asimetrías en los planes implementados por las jurisdicciones locales; lo que pone de manifiesto que, a pesar de sus tareas de asistencia técnica, financiera e inspecciones, ACUMAR no logró articular un estándar mínimo común para la GIRSU en el territorio de la cuenca.⁵²

⁵¹ Línea de acción 5.13 (PISA versión actualizada a marzo de 2010).

⁵² Ver al respecto el Informe Especial del Cuerpo Colegiado sobre *Residuos y Basurales*, presentado el 12/05/2015 en el expediente judicial N° FSM 52000311/2013.



2.1.1 Primeras etapas de la GIRSU

Incursionar en las etapas de la GIRSU de modo aislado e inconexo no logrará revertir la problemática de los residuos. Si bien el colapso de los rellenos sanitarios y la formación de basurales irregulares concentran la atención por la conflictividad que despiertan, es necesario atender esos síntomas desde sus causas. No debiera soslayarse que las fases iniciales condicionan los resultados que se pueden obtener en las subsiguientes. Empero, ACUMAR y las jurisdicciones locales no abordaron con profundidad las etapas de generación, disposición inicial y recolección.

En materia de generación, se previó el plan *ACUMAR con 3R (reciclar, reutilizar y reusar)*, y CABA y Provincia de Buenos Aires cuentan con regulaciones específicas para algunos de los grandes generadores (ley 4.859 y resoluciones N° 137/13 y 138/13, respectivamente). No obstante, las acciones son limitadas y la autoridad de cuenca no monitorea ni informa sobre el grado de aplicación de las normas citadas, así como tampoco realiza o promueve acciones complementarias (como ser regulaciones sobre envases, programas de responsabilidad del productor, etcétera).

En materia de disposición inicial, contrariamente a lo peticionado por el Cuerpo Colegiado y ordenado por el Juzgado Federal N° 2 de Morón,⁵³ ACUMAR no reguló la separación en origen en toda la cuenca. Aun contando con facultades prevalentes para regular este servicio público, se limitó a invitar a los municipios a hacerlo y, en su caso, a ofrecer asistencia técnica.

La misma intervención acotada asumió en materia de recolección, donde no se cuenta con un sistema diferenciado. A la vez, actualmente existen numerosos barrios que no cuentan con este servicio (aun indiferenciado) en condiciones apropiadas, sea por las características rurales o informales de parte del territorio, o por restricciones presupuestarias y de infraestructura vial.

2.1.2 Tratamiento en Ecopuntos y otras propuestas

Los *Ecopuntos* son la principal iniciativa prevista para reducir el volumen de residuos que se envía a disposición final. Se proyectaron 15,⁵⁴ que “*tendrán funciones de recepción, control, pesaje y reciclado/tratamiento de diversas fracciones de los residuos como paso previo a la Disposición Final*”.⁵⁵ A la fecha se terminó de construir menos de un tercio de los mismos y las capacidades previstas no se ajustan a las necesidades de los residuos generados en la cuenca.

⁵³ Ver presentación del Cuerpo Colegiado del 03/07/2013 y resolución del 29/07/2013 en el expediente judicial citado.

⁵⁴ Uno en cada municipio de la cuenca, más uno adicional compartido por Lanús y Lomas de Zamora.

⁵⁵ PMGIRSU, Segunda Parte, Capítulo 8, apartado 1.2.1.

Si bien todas las obras estaban previstas para el año 2014, a la fecha cuentan con *Ecopuntos* Avellaneda, Marcos Paz y Merlo, encontrándose próximos a su culminación los de Ezeiza y San Vicente. Es evidente que las obras sufrieron detenciones y demoras, encontrándose incumplidos los cronogramas establecidos. Particularmente problemáticos resultan el desconocimiento de la fecha prevista para la puesta en funcionamiento de muchas de las instalaciones y la parálisis que se observa en algunos casos.⁵⁶

Sin desmedro de ello, aun cuando todas las instalaciones estén en funcionamiento, se advierten problemas vinculados a la capacidad de tratamiento. Recuérdese que se requirió judicialmente que los mismos procesen la totalidad de los residuos generados en la cuenca.⁵⁷ La tabla que se agrega a continuación ilustra que ello no sucede. En algunos casos los *Ecopuntos* están sobredimensionados, por ejemplo en Gral. Las Heras, y en otros subdimensionados, como ocurre en La Matanza. Este problema ya se advierte en los pocos que se encuentran en funcionamiento, por ejemplo en Avellaneda y Marcos Paz, donde fue necesario planificar refuerzos de urgencia ante el colapso de los sitios.

Tabla N° 3. Capacidad de tratamiento de los *Ecopuntos* y generación de residuos

MUNICIPIO	GENERACIÓN (Tn/día)	CAPACIDAD DE TRATAMIENTO (Tn/día)			
	RSU	RSU	PODA	ESCOMBROS	TOTAL
Alte. Brown	481,7	100	50	50	200
Avellaneda	335,7	100	50	50	200
Ezeiza	67,7	150	50	50	250
La Matanza	1618,0	0	50	50	100
Lanús	531,0	100	0	0	100
Lomas de Zamora	652,5	300	0	0	300
Lomas de Zamora-Lanús	—	0	50	50	100
Merlo	372,8	0	50	50	100
Morón	348,4	100	50	50	200
Las Heras	15,0	100	50	50	200
San Vicente	40,0	100	50	50	200
Marcos Paz	48,0	100	50	50	200
Cañuelas	48,0	100	50	50	200
Esteban Echeverría	184,8	100	50	50	200
Presidente Perón	42,0	en análisis	en análisis	en análisis	en análisis
Total	4785,5	1350	600	600	2550

Fuente: elaboración propia en base a informes de ACUMAR y estadísticas del CEAMSE.

⁵⁶ A excepción de los de Cañuelas y CABA se desconoce cuándo culminarán las obras.

⁵⁷ Resolución del 29/07/2013 en el expediente judicial N° FSM 52000311/2013.



Otra cuestión que amerita ser exhaustivamente revisada es el débil rol que ejerce ACUMAR ante iniciativas para instalar complejos para el tratamiento de residuos mediante tecnologías de “valorización energética”, las cuales podrían incluir la incineración. El más notorio de ellos es el Complejo Ambiental de Recomposición Energética (CARE), en el partido de La Matanza.

Si bien resulta difícil conocer el estado de situación del CARE, debido a la ausencia de información pública, es sabido que la empresa ENARSA llevó adelante dos licitaciones públicas (Nº EE 11/2010 y 4/2011) con el objeto de proveer energía eléctrica a partir de centrales que operen con residuos sólidos urbanos de la cuenca Matanza Riachuelo. Las tecnologías que se utilizarán, el volumen de tratamiento y sus impactos se desconocen. Ello a pesar de que el Cuerpo Colegiado expresó su preocupación al respecto, realizó peticiones ante el Juzgado Federal Nº 2 de Morón, cursó requerimientos a ACUMAR, Municipalidad de La Matanza y ENARSA, y constató el predio.⁵⁸ Lo cierto es que este tema, que fue objeto de numerosas críticas en la audiencia pública relativa al PMGIRSU,⁵⁹ no fue evaluado por ACUMAR y carece de certificado de aptitud ambiental.

2.1.3 Disposición final

Los residuos generados en la cuenca, recolectados formalmente, terminan en los rellenos sanitarios del CEAMSE y en macrobasurales municipales. Los primeros se encuentran al límite de su vida útil, mientras que los segundos no cuentan con medidas de prevención elementales para evitar impactos ambientales negativos. Es así que la disposición final sigue generando conflictividad, derechos amenazados y población en riesgo.

El CEAMSE recibe los residuos de la CABA y los municipios de Almte. Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, Ezeiza, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Merlo, Morón y Pte. Perón.⁶⁰ La tabla a continuación evidencia que la cantidad total de residuos que llegan a los rellenos sanitarios casi no se modificó. Empero, también se advierte que la tendencia se revirtió allí donde se implementaron acciones de separación en origen, recolección diferenciada y tratamiento (principalmente en la CABA, aunque sigue siendo el mayor enterrador).⁶¹

⁵⁸ Actuación nº 5051/08.

⁵⁹ Consultar acta taquigráfica de la misma a fs. 2865/2919 del expediente judicial Nº FSM 52000311/2013.

⁶⁰ Excepcionalmente recibió los de Marcos Paz en el año 2014.

⁶¹ Es preciso aclarar que las cantidades de residuos enviados a disposición final dependen de numerosos factores, tales como la generación por persona, cantidad de población, separación, limpieza de basurales, etcétera. De modo que, antes de extraer conclusiones definitivas, deben examinarse las condiciones particulares de cada jurisdicción. Así, el aumento de las cantidades dispuestas puede indicar, por ejemplo, una mejora en las condiciones de recolección, un aumento poblacional o la ausencia de acciones de

Tabla N° 4. Evolución de la disposición final de residuos en CEAMSE

MUNICIPIO/ JURISDICCIÓN	TONELADAS POR AÑO						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
C.A.B.A	1847407,30	2086740,50	2276813,20	2131078,40	1520263,30	1279337,80	11.141.640,5
Almirante Brown	139311,40	147708,00	155331,90	151332,00	163476,50	175810,90	932.970,7
Avellaneda	116190,90	109245,90	114414,90	117423,00	119740,60	122555,80	699.571,1
Esteban Echeverría	58474,30	59054,40	62663,90	61536,20	65826,90	67459,00	375.014,7
Ezeiza	21386,80	22965,50	25499,70	26250,70	26284,30	24715,50	147.102,5
La Matanza	413233,60	447471,20	471655,80	517832,90	576710,90	590585,20	3.017.489,6
Lanús	164585,70	161171,00	184809,90	194652,20	199969,70	193815,70	1.099.004,2
Lomas de Zamora	190097,90	200327,10	217642,30	222583,20	208503,60	238165,60	1.277.319,7
Merlo	110712,80	125391,80	136332,80	134064,00	124881,20	136057,30	767.439,9
Morón	126929,70	126642,60	133839,30	132130,10	124117,80	127151,60	770.811,1
Presidente Perón	11599,90	12456,40	13879,70	13962,70	14404,00	15315,20	81.617,9
Marcos Paz	—	—	—	—	—	2698,80	2.698,8
Total	3199930,30	3499174,40	3792883,40	3702845,40	3144178,80	2973668,40	20312680,70

Fuente: elaboración propia en base a estadísticas del CEAMSE.

Respecto de los macro-basurales municipales, a siete años del fallo, ACUMAR y las Municipalidades que no se encuentran comprendidas por el sistema CEAMSE (Cañuelas, Gral. Las Heras, Marcos Paz y San Vicente) continúan sin brindar una respuesta definitiva. Implícitamente, ello constituye un aval a un modelo de gestión con reconocidos impactos ambientales negativos, y contrario a los objetivos dispuestos por la CSJN. Estos macro-basurales (volumen mayor a 15.000 m³) carecen de medidas de seguridad elementales y evidencian serios déficits de gestión ambiental, aun cuando se hayan implementado algunas medidas paliativas.

2.2 Pasivos ambientales provocados por basurales

Simultáneamente, existen en la cuenca numerosos sitios informales de disposición final. Estos carecen de toda medida de seguridad y constituyen un factor de riesgo para la población, con evidentes impactos ambientales negativos. ACUMAR y las jurisdicciones locales implementaron acciones de remoción de residuos, las cuales, si bien son necesarias, no logran revertir una problemática que continua vigente.

Los *Acuerdos Específicos* suscriptos en el año 2011 establecieron una *línea de base* de 447 sitios con residuos, sobre los cuales intervendrían ACUMAR y las jurisdicciones locales, según sus dimensiones. La autoridad de cuenca informó que, de las tareas comprometidas en su ámbito, quedan pendientes 44 basurales dentro de la cuenca.⁶² Lo expresado evidencia que utiliza un insumo erróneo para la gestión ambiental. Ello por cuanto las tareas se limitaron a la remoción de residuos, sin atender

separación. En consecuencia, la interpretación de los resultados debe estar acompañada de otros indicadores.

⁶² Datos al 12/02/2015. Ver a fs. 5187/5195 del expediente judicial N° FSM 52000311/2013.



la causa de la formación de los residuos, ni contemplar la integración de los predios en un ordenamiento ambiental del territorio; lo que redundó en la generación de nuevos basurales y la reinserción de residuos en los sitios intervenidos.

De los sucesivos informes presentados por ACUMAR surge que, a pesar de los recursos destinados al “*saneamiento de basurales*”, las tareas fueron insuficientes y sus resultados limitados. La limpieza y remoción de residuos no implica un saneamiento del predio, ni la remediación de los pasivos ambientales. Esto debiera tenerse presente - sobre todo- cuando se planifica un nuevo uso dentro de ellos.

A la vez, el ritmo de las intervenciones es decreciente y se producen constantemente nuevos basurales. Al 11/11/2013 ACUMAR había informado la limpieza de 186 sitios dentro de la cuenca “política”.⁶³ En enero de 2015 indicó que esa cifra ascendía a 197. Es decir que en un plazo de más de un año se limpiaron solo 11 sitios. De los sitios limpiados por ACUMAR, más de la mitad contiene residuos (121 sobre un total de 197: 61.4%). Lo mismo sucede con los *puntos de arroj*o (volumen menor a 15 m3), cuya limpieza se encuentra cargo de los municipios, pero que también son responsabilidad de ACUMAR (104 tienen residuos sobre un total de 178 inventariados: 58.4%).

La tabla a continuación ilustra como los sitios dados *de baja* de la *línea de base* (porque no tuvieron residuos en 6 meses consecutivos) son menos que los *reinsertados* (en los cuales, luego de su limpieza, se encontraron residuos en 4 fiscalizaciones seguidas).

Tabla N° 5. Sitios dados de baja y reinsertados en la cuenca

Municipio/ciudad	Puntos de Arrojo		Microbasurales		Basurales		Macrobasurales	
	Bajas	Reinserciones	Bajas	Reinserciones	Bajas	Reinserciones	Bajas	Reinserciones
Avellaneda	5	s/d	3	4	0	0	0	0
CABA	0	s/d	0	1	0	0	0	0
Lanús	9	s/d	8	7	2	3	0	1
Lomas de Zamora	4	s/d	0	1	0	0	0	0
Almirante Brown	0	s/d	3	22	0	1	0	1
Esteba Echeverría	1	s/d	2	20	0	3	0	0
Ezeiza	0	s/d	0	0	0	0	0	0
La Matanza	8	s/d	14	28	0	5	0	0
Merlo	2	s/d	2	0	0	0	0	0
Morón	1	s/d	1	0	0	0	0	0
Cañuelas	0	s/d	0	0	0	0	0	0
Las Heras	0	s/d	0	0	0	0	0	1
Marcos Paz	1	s/d	0	0	0	0	0	0
Presidente Perón	0	s/d	0	0	0	0	0	0
San Vicente	0	s/d	0	0	0	0	0	0
Total	31	s/d	33	83	2	12	0	3

Fuente: elaboración propia en base a informes de ACUMAR.

⁶³ Criterio de delimitación de la cuenca, establecido por el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes (resolución del 11/02/2009), modificado luego por la CSJN (Resolución del 27/12/2012).

La formación de los basurales se explica en la ausencia de una gestión integral de los residuos de la cuenca. No obstante, los datos citados dan cuenta de falencias en la implementación de la estrategia plasmada en los *Acuerdos Específicos*. Por un lado, no se cumplió con la limpieza de todos los sitios inventariados. Por otro, existen fallas en la articulación interjurisdiccional. ACUMAR justifica una intervención acotada a los compromisos asumidos con los municipios, quienes no lograron revertir la situación de los *puntos de arroj*o ni custodiar los sitios limpiados. Sin embargo, al ser la responsable de cumplir con el fallo de la CSJN y subyacer a dichos problemas la ausencia de una política regional, la autoridad de cuenca se encuentra obligada a reformular la planificación y adecuar las intervenciones.

Transcurridos más de 4 años desde la firma de los *Acuerdos Específicos*, la realidad de los basurales, que es inherentemente dinámica, ha cambiado. Se denunciaron nuevos sitios, se produjeron *reinserciones*, algunas *bajas*, mientras que algunos sitios se ampliaron y otros se fragmentaron. Es así que las tareas informadas por ACUMAR, acotadas a 44 sitios pendientes de la *línea de base*, resultan insuficientes. Es preciso contar con una nueva *base de datos de basurales* para priorizar las intervenciones allí donde exista un mayor riesgo ambiental.

3. Agua potable y saneamiento cloacal

Para lograr los objetivos del fallo, ACUMAR y los estados condenados deben regular, controlar y fomentar la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento cloacal a efectos de alcanzar una cobertura universal en la cuenca Matanza Riachuelo. A ese fin, deben controlar la ejecución de las obras previstas, fomentar la prioridad de los sectores más vulnerables en los planes de expansión, garantizar el acceso al agua segura mientras se llevan a cabo las obras y regular el impacto ambiental de los planes, obras y vertidos de las plantas de tratamiento de efluentes cloacales.

3.1 Cobertura del servicio de agua y cloacas

El derecho humano al agua y el saneamiento fue reconocido explícitamente por la Asamblea General de las Naciones Unidas, la cual afirmó que el acceso a ambos servicios es esencial para la realización de todos los derechos humanos.⁶⁴ En igual sentido, numerosos instrumentos internacionales mencionan la tutela del derecho al agua potable⁶⁵ y la CSJN enfatizó –recientemente– el rol de los jueces al respecto.⁶⁶

⁶⁴ Resolución A/RES/64/292. Asamblea General de las Naciones Unidas. Julio de 2010.

⁶⁵ Entre otros, Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos del 17/11/1998, Convención sobre los Derechos del Niño, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible y Observación General N° 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas.



Alcanzar una cobertura universal en la cuenca resulta fundamental para garantizar los derechos a la vida, salud, alimentación, vivienda digna y educación, entre otros. Asimismo, mejoraría la calidad de vida y ayudaría a prevenir enfermedades de origen hídrico e impactos negativos sobre el ambiente.

Habida cuenta de su relevancia, el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, inicialmente con competencia en el proceso de ejecución de sentencia,⁶⁷ resolvió que “*el abastecimiento de servicio de cloacas y agua potable deberá comprender la totalidad de región abarcada por la Cuenca Hídrica Matanza Riachuelo, a los fines de proveer de dichos servicios a la totalidad de los habitantes de dicha región*”.⁶⁸ Consecuentemente, ACUMAR planificó como uno de los objetivos operativos del PISA “*Alcanzar la universalidad del servicio de agua potable y desagües cloacales en todo el territorio de la Cuenca Matanza-Riachuelo*”.⁶⁹

La autoridad de cuenca supervisó los *planes directores* de las dos principales empresas concesionarias de los servicios en la región: Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA) y Aguas Bonaerenses S.A. (ABSA).⁷⁰ Sin embargo, aun se desconoce la cantidad de personas que carecen de los servicios, los plazos ciertos en los cuales serán incorporadas y las medidas transitorias para evitar situaciones de riesgo.

3.1.1 Línea de base sobre acceso a la red de agua potable y saneamiento cloacal

ACUMAR informó la incorporación de 1.329.013 personas al servicio de agua potable y 963.340 al de saneamiento cloacal en la cuenca.⁷¹ A su vez, AySA informó que, dentro de la cuenca, en su área de concesión, la población servida asciende a 7.217.666 habitantes en agua potable y 5.596.766 en saneamiento cloacal. Por su parte, ABSA informó que, dentro de la cuenca, en su área de concesión, la población servida asciende a 421.036 habitantes en agua potable y 279.826 en saneamiento cloacal.⁷²

Teniendo en cuenta que, según ACUMAR, tomando el total del área de las jurisdicciones comprendidas en la cuenca, la población es de 8.212.953 habitantes,⁷³ los datos provistos resultan llamativos. Ello por cuanto el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) registró, en el año 2010, una cobertura del orden del 70% en el

⁶⁶ En autos “Recurso de hecho deducido por Aguas Bonaerenses S.A. en la causa Kersich, Juan Gabriel y otros c/ Aguas Bonaerenses S.A. y otros s/ amparo”, resolución del 02/12/2014, considerando 12).

⁶⁷ Ver nota al pie n° 8.

⁶⁸ Punto V de la resolución del 12/06/2009, en el actual expediente N° FSM 52000150/2013.

⁶⁹ Línea de acción 5.9.3 (PISA versión actualizada a marzo de 2010).

⁷⁰ AySA provee los servicios en la CABA y los municipios de Almirante Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, Ezeiza, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora y Morón. ABSA provee los servicios en los municipios de Cañuelas, Gral. Las Heras, Marcos Paz, Merlo, Presidente Perón y San Vicente, sin perjuicio de la existencia de otros operadores.

⁷¹ Indicadores P5 y P6, actualizados al 15/12/2014 (<http://site.acumar.gob.ar/indicadores/lista-completa>).

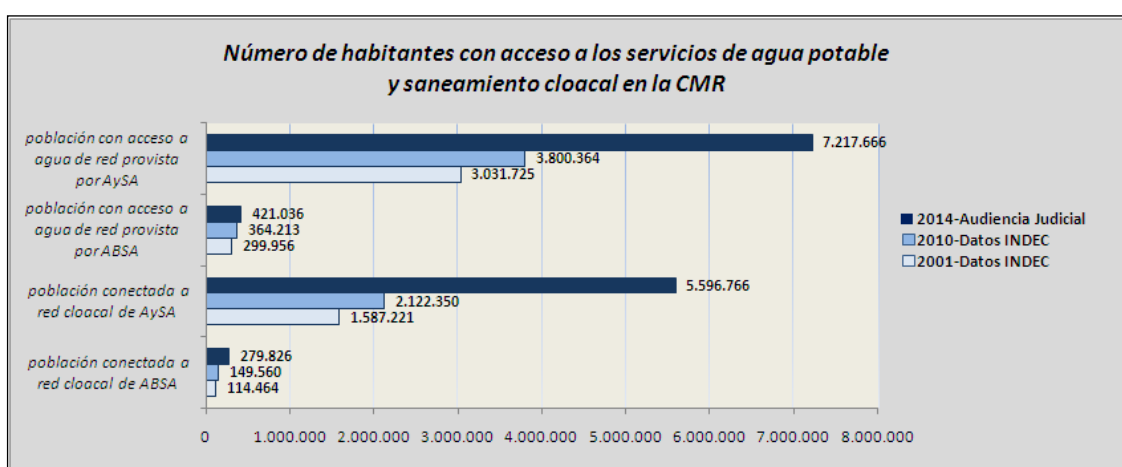
⁷² Audiencia judicial del 05/03/2015, en el marco del expediente N° FSM 52000150/2013.

⁷³ Indicador C17 (<http://site.acumar.gob.ar/indicadores/lista-completa>).

servicio de agua potable y del 45% en el de saneamiento cloacal.⁷⁴ Es decir que existe una amplia diferencia entre ambos datos.

Lo antedicho evidencia que, a siete años del fallo de la CSJN, no se cuenta con una *línea de base* que ilustre adecuadamente sobre la cantidad de personas que carecen de estos servicios públicos esenciales. Esta ausencia conlleva que la ACUMAR no pueda ejercer su rol rector en la materia ni examinar adecuadamente los planes de expansión de las empresas concesionarias.

Gráfico N° 1. *Habitantes de la cuenca con acceso a la red de agua y cloacas*



Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de los censos 2001 y 2010 del INDEC, y datos actualizados al 2014 provistos en la audiencia judicial del 05/03/2015.

3.1.2 Ejecución de las obras

Alcanzar una cobertura universal de los servicios de agua potable y saneamiento cloacal dentro de la cuenca requiere obras de infraestructura de gran envergadura; muchas de las cuales fueron previstas en los *planes directores* de las empresas AySA y ABSA. ACUMAR debe evaluar la pertinencia de dichos instrumentos, supervisar activamente la ejecución de las obras e informar periódicamente a la ciudadanía. No obstante, se observa una elevada autonomía de las empresas en esta materia y la ausencia de controles por parte de la autoridad de cuenca. Ello aún cuando, sin perjuicio de avances en obras centrales, resultan evidentes sucesivas postergaciones en otras de las actividades.

En cuanto a la empresa AySA, las principales obras son las siguientes:

- *Sistema de Tratamiento por Dilución Berazategui (STDB)*: incluye la construcción de tres obras. Una planta de pre-tratamiento, una estación de bombeo y un emisario subfluvial. La primera retiene los sólidos que el efluente líquido contiene (arenas y grasas), la segunda impulsará el caudal pre-tratado

⁷⁴ INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2010.



hacia la tercera, que se adentrará 7,5 km dentro del Río de La Plata, culminando el tratamiento con difusores y las capacidades auto-depuradoras del río.

- *Sistema Riachuelo*: incluye la construcción de seis obras. Dos colectores (*Colector Margen Izquierdo* y *Desvío Baja Costanera*), una estación elevadora, una planta de pre-tratamiento, una estación de bombeo y un emisario subfluvial de 12 km de longitud. Las primeras tres conducirán los efluentes a la planta y luego se sigue la misma metodología que en el *STDB* antes descripto.
- *Ampliación planta depuradora El Jagüel*: consiste en la ampliación de la planta de tratamiento existente, para posibilitar la expansión del servicio de desagües cloacales en los municipios de Esteban Echeverría y Ezeiza.
- *Planta de tratamiento de efluentes cloacales Fiorito*: consiste en la construcción de una planta de tratamiento, para incorporar al sistema cloacal a 270.000 habitantes del partido de Lomas de Zamora.
- *Planta de tratamiento de efluentes Lanús*: consiste en la construcción de una planta de tratamiento, para incorporar al sistema cloacal a 90.000 habitantes del partido de Lanús.
- *Planta Sudoeste de tratamiento de barros*: consiste en la ampliación de la planta de tratamiento existente y la construcción de una nueva planta de tratamiento de barros.

Como puede observarse a continuación, se concluyeron importantes obras, como las ampliaciones de las plantas *Sudoeste* y *El Jagüel*, y la construcción de la planta de pre-tratamiento que constituye la primera etapa del *STDB*. Sin embargo, los atrasos registrados, por ejemplo en la planta *Fiorito* y *Lanús*, ponen de relieve la necesidad de que se establezcan nuevas condiciones de cumplimiento, plazos, responsables e instancias de evaluación que eviten estas situaciones.

Tabla N° 6. Avance físico de las principales obras a cargo de AySA

AySA-Obras principales de Desagües Cloacales	AVANCE FISICO DE LA OBRA											
	2012			2013					2014			
	Jun	Oct	Dic	Feb	Abr	Jun	Oct	Dic	Mar	Jun	Sept	Dic
SISTEMA BERAZATEGUI												
Planta de pretratamiento Bicentenario (1ra etapa)	74%	77%	77%	83%	95%	86%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
EE (Estación de Bombeo)	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Emisario	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
SISTEMA RIACHUELO												
Planta de pretratamiento Dock Sud, EE y EB-Lote2	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Emisario y Difusores-Lote3	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	S/D	0%	0%
Colector Margen Izquierda y Desvío Baja Costenera-Lote1	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
OTRAS OBRAS												
Planta de tratamiento de efluentes Lanús	0%	11%	29%	9%	11%	17%	37%	43%	54%	60%	72%	75%
Planta de tratamiento efluentes cloacales Fiorito	1%	11%	24%	7%	8%	8%	18%	23%	25%	26%	29%	31%
Ampliación Planta depuradora El Jagüel	61%	63%	64%	68%	91%	80%	96%	100%	100%	100%	100%	100%
Planta Sudoeste-Tratamiento de barros	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	0%	0%
Planta de Tratamiento Laferrere	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	0%	0%

Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos en los Informes de Estado de Proyectos y Obras de AySA-Junio de 2012 a Diciembre de 2014.



Gráfico N° 2. Fechas informadas por AySA para finalizar las obras pendientes

OBRAS PENDIENTES DE FINALIZACIÓN	2016	2017	2018	2019	2020
SISTEMA BERAZATEGUI					
Estación de Bombeo Berazategui			Mayo		
Emisario Subfluvial Berazategui				Agosto	
SISTEMA RIACHUELO					
Lote 1- Colector Margen Izquierda y Desvío Baja Costanera				Enero	
Lote 2- Planta de pretratamiento Dock Sud, Estación Elevadora y Estación de Bombeo				Marzo	
Lote 3- Emisario y Difusores					Enero
OTRAS OBRAS					
Planta de tratamiento de efluentes Lanús	Enero				
Planta de efluentes cloacales Fiorito	Enero				
Planta de tratamiento de barros Sudoeste			Febrero		

Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos en la audiencia judicial del 05/03/ 2015.

En cuanto a la empresa ABSA, corresponde señalar que su *plan director* presenta déficits que impiden evaluar integralmente la estrategia para ampliar la cobertura de los servicios,⁷⁵ así como advertir sobre su recurrente desfinanciación.⁷⁶ Sin perjuicio de ello, se informaron avances en algunas obras, como la ejecución de nuevos módulos de tratamiento en las plantas de tratamiento de efluentes cloacales Gándara y Nuestra Señora de la Paz, en el partido de Marcos Paz, ambas con un avance del 30%. Asimismo, se informó un 80% de avance en la ejecución de la nueva planta de tratamiento de efluentes cloacales Cañuelas, a implantarse dentro del mismo predio que la existente. Por el contrario, se encuentran pendientes de construcción las plantas de Máximo Paz (partido de Cañuelas), Pontevedra (partido de Merlo) y Villars (partido de Gral. Las Heras). También la ampliación de módulos en la planta de Las Heras, del mismo partido.

3.1.3 Acceso al agua segura

Las obras de infraestructura descriptas en el apartado precedente procuran resolver el problema de la cobertura de los servicios en el mediano y largo plazo. Sin embargo, la crítica situación sanitaria de los sectores vulnerables exige su priorización en las tareas y respuestas inmediatas para evitar impactos negativos en la salud de la población, e injusticias en el acceso al agua segura. Hasta el presente las actividades en este sentido fueron acotadas a casos especialmente conflictivos y evidenciaron problemas en su ejecución.

⁷⁵ La empresa ABSA no presentó un *Plan Director* sino un listado de obras a desarrollar, lo que replicó en las cuatro versiones disponibles. Ver al respecto la presentación del Cuerpo Colegiado de fecha 15/07/2012 en el expediente N° FSM 52000151/2013.

⁷⁶ En el mes de septiembre de 2014 la empresa ABSA informó que “debido a la falta de financiamiento de las obras establecidas en el Plan Director, no se prevé un incremento en la cobertura de los servicios de agua potable y cloacas en el ámbito de la cuenca para el presente año” (fs. 10.024 del expediente N° FSM 52000150/2013).

Como se dijo anteriormente, el derecho humano al agua potable fue expresamente reconocido y son numerosos los fundamentos que validan su tutela. En cuanto al contenido específico de este derecho, se estableció que consiste en disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico.⁷⁷ No obstante, son numerosas las personas que, en la cuenca, al no ser alcanzadas por la red, no acceden a cantidades mínimas esenciales de agua potable y segura para consumo humano. Estas personas, en general, consumen agua de pozo de mala calidad, poniendo seriamente en riesgo su salud, o se ven obligadas a pagar un precio excesivamente alto (y desproporcionado en relación a sus ingresos y en comparación con otros hogares), para satisfacer sus necesidades mediante la adquisición de agua envasada.⁷⁸

Las villas, asentamientos y barrios informales de la cuenca son especialmente relevantes en dicho orden de ideas. Las características de vulnerabilidad social y amenazas de origen ambiental que caracterizan a los mismos obligan a su priorización en las obras. Empero, en ocasiones fueron omitidas de las planificaciones, profundizándose la situación de riesgo y exclusión.

Otro aspecto crucial a resolver, en el sentido descripto, consiste en la definición de responsabilidades precisas para la provisión de agua segura, y sus controles. ACUMAR, las jurisdicciones locales y las empresas concesionarias deben identificar las áreas expuestas a mayor riesgo y elaborar un protocolo de acción para garantizar el acceso al agua segura en las cantidades y condiciones adecuadas.

En los pocos casos en los que se llevan a cabo acciones de este tipo (por ejemplo en Villa Inflamable –partido de Avellaneda y Campo Unamuno –partido de Lomas de Zamora-) la Defensoría del Pueblo de la Nación recibió denuncias y constató métodos precarios, poco higiénicos e ineficientes. Así, por ejemplo, se observaron envases en malas condiciones, bidones almacenados al sol, camiones cisternas que no ingresan a los barrios por la mala calidad de los caminos y presencia de cucarachas, arañas y residuos en las instalaciones.⁷⁹ Nótese que la falta de control sobre la provisión del agua envasada tiende a agravar, aún más, la situación de discriminación e inequidad. Ello por cuanto quienes acceden mediante la red, cuentan con precios más accesibles y controles de calidad periódicos.

⁷⁷ Según Observación General N° 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

⁷⁸ Ampliar en informe de las organizaciones Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y Center on Housing Rights and Evictions (COHRE), *El acceso a agua segura en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Una obligación impostergable*, 2009.

⁷⁹ Denuncia efectuada por vecinos de Villa Inflamable, partido de Avellaneda, en el mes de julio de 2014.



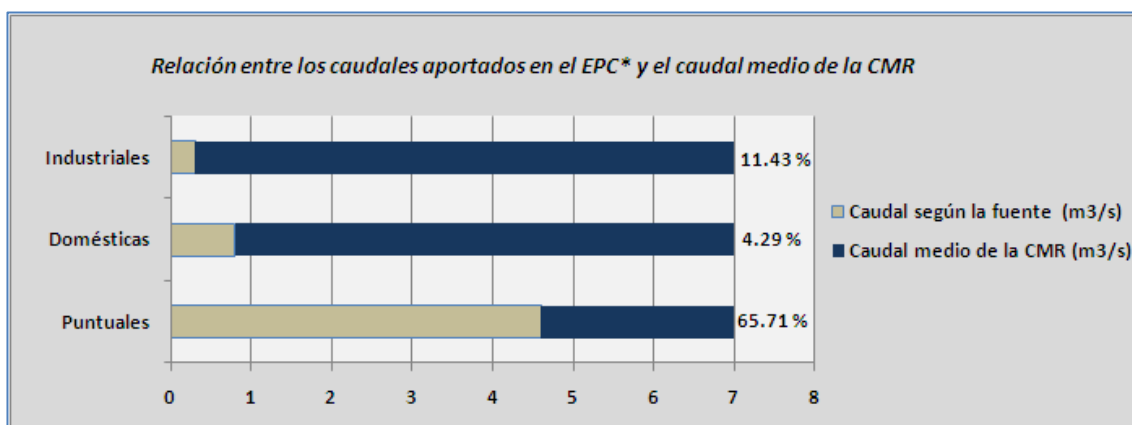
3.3 Impactos ambientales de las plantas de tratamiento de efluentes cloacales

Las prestadoras del servicio de saneamiento cloacal (AySA, ABSA y otros particulares “desvinculados”) son grandes usuarios del río, aportan cargas contaminantes y explican un porcentaje de relevancia del caudal de los cursos de agua que conforman la cuenca. Es por ello que ACUMAR debe regular y controlar su actividad, en coordinación con los demás organismos con competencias en la materia.

El PISA estableció como uno de sus objetivos operativos “Alcanzar el nivel de tratamiento de efluentes de acuerdo a las normas vigentes de calidad de vuelco a cuerpo receptor y contribuir a la meta ambiental establecida para el Matanza-Riachuelo”.⁸⁰ Sin embargo, AySA fue expresamente excluida de los controles en materia de contaminación por descargas de efluentes líquidos (Resolución ACUMAR N° 1/2007); a la vez que la meta ambiental establecida para los usos y calidad de agua (Resolución ACUMAR N° 3/2009) es inconsistente con los objetivos del fallo en ejecución (Ver Recuadro N° 4).

ACUMAR debe identificar la totalidad de las plantas que operan en el territorio de la cuenca y regular su funcionamiento mediante el otorgamiento de permisos de descarga individuales, en función de un criterio de carga másica, ajustado a las capacidades de cada subcuenca. A esos fines es imprescindible el control del organismo mediante fiscalizaciones y monitoreo de la calidad del agua en los puntos de descarga. De lo contrario podría darse la paradoja que el aumento en la calidad de vida producido por la expansión de las redes se viera opacado por un aumento en los riesgos a la salud y el ambiente derivados de un mayor aporte de cargas contaminantes a los cursos de agua.

Gráfico N° 3. Aportes al caudal medio del río Matanza - Riachuelo



Fuente: elaboración propia en base al tercer informe de la modelación matemática.⁸¹

⁸⁰ Línea de acción 5.9.3 (PISA versión actualizada a marzo de 2010).

⁸¹ Se utilizó el *Escenario Parcialmente Centralizado*, definido en la *Modelación Matemática de la Cuenca Matanza-Riachuelo para el Estudio de Alternativas de Saneamiento*, Tercer Informe, Abril de

4. Desagües pluviales

Para lograr los objetivos del fallo, ACUMAR y los estados condenados deben coordinar medidas estructurales y no estructurales que minimicen el riesgo hídrico y atiendan las contingencias derivadas de inundaciones. Asimismo, deben intervenir en la autorización de descargas líquidas a desagües pluviales y controlar que las mismas no produzcan impactos ambientales negativos al ser volcadas a los cuerpos de agua.

4.1 Inundaciones

La cuenca Matanza Riachuelo posee serios problemas hídricos, asociados a la cantidad del agua (tanto superficial como subterránea). Regularmente se producen inundaciones que afectan a algunas zonas urbanas, especialmente en los tramos medio y bajo. En consecuencia, se producen impactos tanto por los daños provocados por el aumento del nivel de las aguas como por la dispersión de los contaminantes presentes en los arroyos y el río.

El PISA estableció como uno de sus objetivos estratégicos “*Implementar medidas estructurales (obras) y no estructurales a fin de lograr una convivencia razonable con situaciones extremas en áreas de riesgo*”.⁸² No obstante, a siete años del fallo de la CSJN, las actividades para abordar la problemática son incipientes.

4.1.1 Medidas no estructurales

El Cuerpo Colegiado requirió en reiteradas oportunidades que la autoridad de cuenca identifique las zonas de riesgo de inundación, según diversas recurrencias, y prevea medidas de contingencia y alerta temprana que permitan una rápida respuesta.⁸³ El Juzgado Federal N° 2 de Morón ordenó avanzar en ese sentido,⁸⁴ pero los resultados obtenidos son escasos.

ACUMAR presentó –preliminarmente- un mapa de zonas inundables elaborado a partir de informes de los organismos de defensa civil de cada jurisdicción. Asimismo, informó estar trabajando en un relevamiento aéreo que, junto con los resultados que se espera obtener de las modelaciones matemáticas (también en elaboración), permitiría

2008. Por *Industriales* se entiende a las aguas residuales de origen industrial que no se incorporan a la red cloacal de AySA, y que llegan a los cursos de agua como flujo superficial o subterráneo. Por *Domésticas*, a las aguas residuales de origen doméstico que no se incorporan a la red cloacal de AySA, y que llegan a los cursos de agua como flujo superficial o subterráneo. Por *Puntuales*, a las plantas de tratamiento, que son los principales aportes puntuales pero no los únicos. En el caso de la modelación citada se incluyeron la Planta Sudoeste, la Planta El Jagüel, la Planta Cañuelas, la Planta González Catán y el Arroyo Cildañez por transportar agua y contaminantes originados en la cuenca del A° Maldonado, es decir, externos a la cuenca.

⁸² Línea de acción 5.10.3 (PISA versión actualizada a marzo de 2010).

⁸³ Escritos del 11/08/2014, 21/04/2014, 04/12/2013 y 05/08/2013 en el expediente N° FSM 52000309/2013.

⁸⁴ Resoluciones que obran a fs. 192, 214, 228/230, 282, 303 y 311 del mismo expediente.



confeccionar un mapa con las características requeridas.⁸⁵ Se desconocen los plazos que demandaran dichas tareas. En cuanto a la formulación de un plan de contingencias, se informó recientemente que la Unidad Coordinadora General del Proyecto del préstamo BIRF 7706-AR (UCGP) inició un proceso para contratar una consultoría a efectos de elaborar el dicho plan.⁸⁶ Según se indicó, el producto estaría finalizado en el primer trimestre del año 2016.

Otra cuestión de suma relevancia que no tuvo tratamiento suficiente se vincula al ordenamiento ambiental del territorio. A pesar de contar con facultades en la materia (ver apartado 8 del presente) ACUMAR no intervino para evitar la ocupación de áreas con elevado riesgo de inundación. Este fenómeno se observa en todos los municipios del área metropolitana y se da ante la ineficacia de las autoridades para ordenar el proceso de expansión urbana. La calidad de vida en esas nuevas zonas urbanas, ubicadas en valles de inundación, se verá seriamente comprometida; lo que ilustra como ciertas omisiones contribuyen a la construcción social del riesgo ambiental.

4.1.2 Medidas estructurales

El PISA se complementa en esta materia con el *Plan Director Básico de Drenaje Pluvial*. Este último, entre otras acciones, prevé construir once reservorios para laminar, retardar crecidas y contribuir a la disminución de la superficie de inundación. Hasta el presente tres de los reservorios se estarían por licitar.⁸⁷ El modo en que se llevaron a cabo las iniciativas evidencia el débil rol ejercido por ACUMAR para conducir el proceso.

Los tres reservorios que presentan algún nivel de avance (ninguno comenzó a construirse, pero se llevaron a cabo trámites para su licitación) se encuentran vinculados a la construcción de la Autopista Presidente Perón. Su avance no se debe a motivos hídricos, ya que no son los prioritarios dentro del plan de drenaje, sino a las necesidades de la obra vial para contar con insumos para su ejecución (canteras y cavas). Además, carecen de certificados de aptitud ambiental. Nótese que, en aras de armonizar dos proyectos con diferentes objetivos, se modificó el diseño de los reservorios, sin evaluarse en profundidad sus consecuencias. Todo ello sin intervención previa de ACUMAR, aun cuando el impacto regional de la autopista es evidente.⁸⁸

⁸⁵ En la audiencia judicial del 13/04/2015.

⁸⁶ Presentación del 20/03/2015 que obra a fs. 372/400 del expediente citado.

⁸⁷ Los denominados R1 (partido de Merlo), R4 y R7 (partido de La Matanza).

⁸⁸ Ver presentaciones del Cuerpo Colegiado del 11/09/2013 y 03/02/2014 en el expediente judicial N° FSM 52000017/2013.

4.2 Descargas líquidas a desagües pluviales

Los desagües pluviales conducen tanto agua de lluvia como efluentes domiciliarios e industriales hacia el río y sus arroyos tributarios. Siendo un elemento central para la gestión de la cuenca, resulta paradójico que ACUMAR desconozca el alcance total de los mismos así como las autorizaciones que pudieran haber otorgado otros entes para permitir descargas en ellos.

A la fecha se carece de un mapa de conductos pluviales y sus puntos de descarga a los cursos de agua, información que tampoco poseen algunos de los municipios de la cuenca. Es evidente que desconociendo su alcance es dificultoso monitorear las descargas que se producen. Ello explica -en parte- el fracaso de las contrataciones realizadas con la Universidad de La Matanza para la detección de conexiones clandestinas. El primer convenio, conocido como PAD, se extendió desde el 2012 hasta 2014 sin resultados acordes a los objetivos establecidos. El segundo, conocido como MONITOR, se encuentra en ejecución y sólo abarca a 4 partidos (Gral. Las Heras, Lanús, La Matanza y San Vicente).

Complementariamente, se carece de informes sobre las acciones ejecutadas ante la efectiva detección de conexiones clandestinas, de las cuales obran registros en ACUMAR y la Agencia de Protección Ambiental de la CABA. También se carece de informes sobre posibles autorizaciones de descargas que pudieran haber otorgado en la cuenca otros organismos, por ejemplo la antigua Obras Sanitarias de la Nación o la Autoridad del Agua de la Provincia de Buenos Aires.

5. Vivienda

Para lograr los objetivos del fallo, ACUMAR y los estados condenados deben coordinar medidas que minimicen el riesgo ambiental al cual se encuentran expuestas numerosas viviendas de la cuenca Matanza Riachuelo. A ese fin, deben identificar aquellos hogares que requieran prioritariamente soluciones habitacionales y establecer criterios ordenadores para asegurar respuestas (transitorias y finales) adecuadas, en el marco de un proceso informado y participativo.

5.1 Hogares en riesgo ambiental

La Constitución Nacional⁸⁹ y numerosos instrumentos internacionales de derechos humanos⁹⁰ reconocen el derecho a una vivienda adecuada. El mismo abarca

⁸⁹ Artículo 14 bis.

⁹⁰ Entre otros, Declaración Universal de los Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Convenios N° 117 y 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Convención sobre los Derechos del Niño, Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los



libertades como la protección contra el desalojo forzoso, y se extiende a aspectos como la seguridad de la tenencia, disponibilidad de servicios e infraestructura, asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad y participación, entre otros.⁹¹ Para hacer efectivo este derecho es preciso revertir el déficit habitacional que evidencia un área metropolitana que creció a espaldas de un ordenamiento ambiental del territorio. En lo que al cumplimiento del fallo respecta, debe atenderse, desde esta perspectiva, la situación de numerosos hogares que se encuentran expuestos a un elevado riesgo ambiental.

Las deterioradas condiciones ambientales, actividades peligrosas y una alta vulnerabilidad social obligan a extremar los recaudos en materia de vivienda. Ello por cuanto su adecuación es, además, una importante condición para mejorar la calidad de vida de la población. Así, el acceso a ciertos servicios públicos, un correcto aislamiento respecto de la humedad y la tierra, la eficiente ventilación de ambientes y la correspondencia del espacio a la cantidad de habitantes son claves para la protección de las personas, respecto de variadas amenazas ambientales que pueden derivar en enfermedades respiratorias y dermatológicas, intoxicaciones toxicológicas agudas o crónicas, y sus consecuencias sobre el desarrollo cognitivo, la capacidad reproductiva y otros tantos aspectos de la salud.

ACUMAR previó en el PISA “*dar solución a la situación de precariedad habitacional de las familias residentes en villas y asentamientos*” de la cuenca, “*lo que supone no sólo la mejora del aspecto restringido de la vivienda, sino del ‘conjunto de bienes y servicios (...) cuya función es satisfacer las necesidades y expectativas de refugio, soporte, identificación e inserción social’ de las familias*”.⁹² Se suscribió, entonces, un “*Convenio Marco para el Cumplimiento del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo. Segunda y Última Etapa*” (Convenio Marco 2010), con los estados condenados y municipios de la cuenca. Este prevé completar las soluciones habitacionales pendientes del “*Convenio Marco – Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios Saneamiento de la Cuenca Riachuelo - Matanza Primera Etapa*”, de fecha 21 de noviembre de 2006, y estableció las responsabilidades de cada uno de los actores involucrados, la cantidad de soluciones habitacionales para cada municipio y -en parte- los barrios a los que serían destinadas las mismas. No obstante, dichas intervenciones no fueron guiadas por una evaluación del riesgo ambiental que permita evaluar la suficiencia de las intervenciones previstas,

trabajadores migratorios y de sus familiares y Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

⁹¹ Observaciones generales N° 4 y 7 del Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁹² Línea de acción 5.8 (PISA versión actualizada a marzo de 2010).

priorizar a aquellos hogares más expuestos, ni implementar medidas transitorias hasta tanto se ejecuten las relocalizaciones previstas.

5.1.1 Criterios de prioridad y suficiencia de la planificación

El fallo de la CSJN otorgó prioridad en las soluciones habitacionales a aquellos hogares ubicados sobre basurales y en el barrio Villa Inflamable (partido de Avellaneda), debido a su crítica situación, acreditada en el caso. Posteriormente, el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, inicialmente con competencia en el proceso de ejecución de sentencia, otorgó prioridad a la relocalización de las viviendas ubicadas sobre el denominado *camino de sirga*.⁹³ Por su parte, el Convenio Marco 2010 identificó numerosos barrios en los cuales se realizarán intervenciones, sin explicitar el criterio utilizado para su selección. En algunos casos, incluso, se utilizaron fórmulas abiertas (“asentamientos varios”) que otorgan una amplia discrecionalidad a las municipalidades.

La indefinición en relación a los barrios expuestos a un elevado riesgo ambiental fue una constante a lo largo del proceso, y hasta ahora no existe un listado único de villas y asentamientos informales. En la siguiente tabla puede observarse cómo varían los barrios incluidos en los sucesivos informes presentados, por caso, en la Municipalidad de Avellaneda.

⁹³ El Código Civil establece que “Los propietarios limítrofes con los ríos o con canales que sirven a la comunicación por agua, están obligados a dejar una calle o camino público de treinta y cinco metros hasta la orilla del río, o del canal, sin ninguna indemnización. Los propietarios ribereños no pueden hacer en ese espacio ninguna construcción, ni reparar las antiguas que existen, ni deteriorar el terreno en manera alguna” (Art. 2.639).



Tabla N° 7. Barrios de Avellaneda incluidos en el PISA según distintas fuentes

Barrios incluidos	Fuente				
	Convenio 2006 hasta PISA 2009	Convenio 2010	Informe de la Municipalidad de Avellaneda, presentado por ACUMAR el 11/06/2014	Presentación Municipalidad de Avellaneda 10/02/2015 (acciones de concientización)	Planilla de estado de proyectos de la SSUVyAP aportada por AUCMAR el 16/04/2015
Villa Inflamable					
Isla Maciel					
Villa Tranquila					
Gerli					
Villa Azul					
Puente Agüero					
Los Cardales					
Madariaga					
Foco Pitagoras					
Honor y Dignidad					
7 de Enero					
Mujeres Argentinas					
San Lorenzo					
La Saladita					
Villa Corina					
San Martín					
Foco Plaza Ucrania					
Campichuelo					
Pte Bosch					

Fuente: elaboración propia en base a informes acreditados en el expediente judicial N° 52000001/2013.

La ausencia de una *línea de base* de hogares expuestos a elevado riesgo ambiental impide evaluar la suficiencia de las 17.771 intervenciones previstas, así como la contribución de éstas a los objetivos de la sentencia en ejecución. Déficit que provocó situaciones paradójales y problemáticas. En algunos casos se planificó relocalizar barrios consolidados, con trazados regulares de calles y viviendas de calidad (por ejemplo, Barrio Sarmiento en el partido de Esteban Echeverría), mientras que se omitieron otros con viviendas precarias, radicados en terrenos inundables y/o con pasivos ambientales, lindantes a actividades industriales peligrosas y sin acceso a los servicios de agua y cloaca (por ejemplo, Barrio 8 de diciembre -Lomas de Zamora- y La Palangana -La Matanza-).

Dentro del *camino de sirga* se avanzó velozmente en la relocalización de barrios que evidenciaban buenas condiciones, sin permitirse exceptuar a viviendas que apenas invadían los 35 metros de margen hasta el río (es el caso, por ejemplo, de algunas de las viviendas demolidas en el Barrio San Francisco –Lanús-), mientras se dilatan los tiempos para la reubicación de personas que habitan zonas en las cuales los estudios de

salud dieron resultados preocupantes (por ejemplo, Villa 21-24 –CABA- y Villa Jardín –Lanús-).

5.1.2 Demoras en las tareas y medidas transitorias

De las 17.771 soluciones habitacionales previstas en el Convenio Marco 2010, solo los barrios ubicados en el *camino de sirga* cuentan con plazos ciertos de relocalización. Empero estos se encuentran ampliamente vencidos. Según lo dispuesto en el expediente judicial, las tareas debían culminarse en enero de 2013.⁹⁴ Es así como coexisten plazos inciertos y barrios indeterminados, de lo que se deriva una amplia incertidumbre respecto de las tareas en materia de vivienda.⁹⁵

La demora en la concreción de las soluciones habitacionales trae problemas de diversa índole. Entre los más graves, la persistencia y profundización de situaciones de elevado riesgo ambiental. Consecuentemente, es preciso complementar las acciones con medidas que atiendan las condiciones de habitabilidad hasta el momento en que se efectúen las relocalizaciones. Por ejemplo, mediante la provisión de agua segura en condiciones y cantidades adecuadas (ver apartado 3.1.3 del presente), el refuerzo a la recolección de residuos, mejoras parciales en las viviendas en estado crítico y la restricción de actividades peligrosas.

A la vez, deben preverse mecanismos para contemplar los cambios que se producen en la población a relocalizar (censada de cuatro a seis años antes), como ser nacimientos, fallecimientos, separaciones, divorcios, desgloses familiares, inquilinatos, etcétera.

5.2 Soluciones habitacionales

Las actividades coordinadas por ACUMAR para reducir la exposición de hogares a un elevado riesgo ambiental no deben limitarse al mero traslado de las viviendas, sino que corresponde asegurar que las personas involucradas obtengan una mejora efectiva en su calidad de vida. En ese sentido, la CSJN ordenó que se resguarden especialmente los derechos a participar en las decisiones y a acceder, en los nuevos inmuebles, a los servicios públicos esenciales, a la educación, salud y seguridad.⁹⁶ No obstante, aún no se cuenta con los instrumentos ordenadores peticionados por el Cuerpo Colegiado,⁹⁷ para establecer criterios generales, de aplicación común en todos los

⁹⁴ Resoluciones del 22/02/2011 y 14/07/2011 en el actual expediente judicial N° FSM 52000001/2013, en las que aprobó el cronograma de plazos propuestos por ACUMAR para la concreción de las relocalizaciones de familias asentadas sobre el *camino de sirga* del tramo principal del río.

⁹⁵ El informe presentado por ACUMAR ante la CSJN en el mes de febrero de 2015 dio cuenta del bajo nivel de ejecución alcanzado (14,8%).

⁹⁶ Resolución del 19/12/2012, Considerando 6°), apartado d.

⁹⁷ Ver presentaciones del Cuerpo Colegiado en el actual expediente judicial N° FSM 52000001/2013 del 20/10/2010, 08/11/2011, 29/03/2012, 09/08/2012 23/04/2014 (Legajo 4), 02/10/2013 y 22/08/2014, así como la exposición ante la CSJN en la audiencia judicial del 01/11/2012 y los informes especiales del 01/01/2013 y 30/12/2014.



distritos de la cuenca, acerca de mecanismos de participación y condiciones mínimas para los proyectos habitacionales.

La protección de los derechos colectivos en esta materia no se agota en el análisis de los niveles de habitabilidad de la unidad residencial. La complejidad de la problemática requiere entender el derecho a la vivienda de una manera amplia, que incluya a un vasto conjunto de factores materiales, sociales e institucionales que condicionan la vida de las familias. Esto supone pasar del derecho individual a la vivienda al derecho colectivo a la ciudad. Los servicios habitacionales que brinda una vivienda adquieren su real dimensión en la complejidad de la configuración socio espacial del área en la que se localizan y requieren de un abordaje integral que impone contar con nuevos principios rectores, políticas diversificadas e instrumentos de actuación acordes con dicha problemática.

5.2.1 Acceso a la información, participación social y sistema judicial

La relocalización de viviendas a fin de contribuir al logro de los objetivos del fallo implica un dramático cambio en la vida de muchísimas personas. El sacrificio que estas personas realizan en pos de los cometidos ambientales obliga a extremar los recaudos para garantizar el estricto respeto a sus derechos y la debida atención a sus intereses. El acceso a la información, participación social y sistema judicial son instrumentos indispensables para ello. Careciéndose de criterios ordenadores obligatorios, regulados por ACUMAR, se han corroborado serios déficits, cuyo resguardo judicial también evidencia obstáculos.

Los derechos de acceso a la información y participación social no deben confundirse con la mera comunicación de las decisiones adoptadas por la administración pública. Por el contrario, deben tender al pleno involucramiento de las personas afectadas por los procesos de relocalización, de modo de atender sus inquietudes y propuestas, y –así- acortar la distancia entre sus necesidades y las soluciones ofrecidas. A esos fines se exigió la realización de *mesas de trabajo*.

No debiera soslayarse que dichas mesas, en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires son una obligación legal (art. 36 de la ley 14.449). Sin embargo, solo en un número reducido de barrios comenzaron a implementarse. Y en estos casos, debido a la ausencia de criterios ordenadores, las mismas evidencian problemas en torno a las materias de debate, la periodicidad de su realización y el cumplimiento de los compromisos asumidos.

Un tema central que suele ser omitido en los debates es el análisis de alternativas para seleccionar la ubicación de las viviendas de destino. Se avanzó en la definición de complejos habitacionales que –en ocasiones- son rechazados por los afectados (por ejemplo, el Barrio Alianza es objetado por un sector de los vecinos de Villa Inflamable

–Avellaneda- debido al histórico enfrentamiento que sostienen con vecindarios linderos al mismo y el riesgo que ello implica en su seguridad). También se ofrecieron soluciones únicas, que no atienden preocupaciones razonables de los vecinos (por ejemplo, en el Asentamiento Lamadrid –CABA- se ofrecieron créditos que no conforman a todos los involucrados). Y se impusieron complejos de viviendas ubicados lejos de los lugares de origen, debilitándose sustantivamente los lazos sociales, con consecuentes dificultades en el cuidado de los niños, acceso a comedores comunitarios, transporte al trabajo, asistencia a centros de salud, etcétera.

Al respecto, ACUMAR no realizó acciones de identificación de terrenos ni promovió expropiaciones, contrariamente a lo establecido en el Convenio Marco 2010. La ubicación de las viviendas de destino fue escogida por las jurisdicciones locales y comunicada a los afectados como un hecho consumado. Una excepción, positiva, es el caso de la Villa 21-24 -CABA- en el cual se acordó un perímetro y se identificaron posibles inmuebles, luego aprobados por ley.

Otro tema central que suele ser omitido en los debates es el análisis sobre el diseño de las viviendas y los sistemas de construcción a utilizar. Ello conllevó que no se tuvieran en consideraciones aspectos sensibles para los vecinos, como ser la posibilidad de realizar ampliaciones en el futuro, de preservar las actividades que realizan para subsistir o de espacios verdes para la recreación.⁹⁸

Además del tipo de decisiones que se ponen a consideración en las instancias de participación, se han observado otros problemas que van desde la regularidad con que se realizan las reuniones (por ejemplo, la mesa de la Villa 21-24 –CABA- tuvo intervalos entre reuniones que llegaron a superar, en una ocasión, los 4 meses), hasta el cumplimiento de los compromisos asumidos por las autoridades (la presencia de funcionarios de distintas áreas con poder de decisión ha sido recurrentemente reclamada por los vecinos).

La creciente conflictividad de los espacios participativos redundó, en el caso de Villa Inflamable –Avellaneda-, en una acción judicial, a partir de la cual se ordenaron medidas para la difusión de información y recepción de opiniones.⁹⁹ Asimismo, el Juzgado Federal N° 2 de Morón ordenó condiciones que deben cumplirse para la relocalización de personas, reiterando la exigencia de que se realicen mesas de trabajo con una frecuencia mínima bimestral, la necesidad de que se garantice el buen estado de las viviendas, el acceso a transporte, salud y educación, y el acompañamiento social

⁹⁸ A modo de ejemplo, mencionamos lo ocurrido en el caso de las relocalizaciones del Asentamiento Magaldi (CABA), en cuya mesa de trabajo se acordó que los nuevos complejos de viviendas contarían con espacios de guardado de herramientas o acopio de materiales. A pesar de ello, tales espacios no fueron construidos en el complejo de Av. Castañares y Portela hasta tiempo después de la relocalización, y aún no existen en el complejo “Padre Mugica”.

⁹⁹ Resolución del 04/11/2013, que obra a fs. 623-629 del expediente judicial N° FSM 52000096/2013



para la conformación de consorcios, reglas comunes de uso, entre otros puntos.¹⁰⁰ Estas pautas debieran dar lugar a la regulación del procedimiento por parte de ACUMAR, de modo de dotar de contenido concreto a las reglas generales dispuestas, y articular un control sobre el cumplimiento de las mismas.

En relación a la intervención de los afectados en el proceso judicial dentro del cual se adoptan decisiones que los involucran, la CSJN fue enfática al recordar que debe asegurarse la debida participación de los afectados y de los organismos de defensa y representación de intereses públicos.¹⁰¹ No obstante, en reiteradas oportunidades se abordaron sus presentaciones sin un análisis minucioso de lo manifestado, ni resolución sobre cada una de las pretensiones. A la vez, contrariamente a las *Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condiciones de vulnerabilidad*,¹⁰² se plantearon contrapuntos respecto de la intervención de los órganos de defensa más cercanos a los vecinos, particularmente en el caso del Ministerio Público de la Defensa de la CABA.¹⁰³

5.2.2 Complejos habitacionales

Conforme expusimos anteriormente, las actividades coordinadas por ACUMAR deben asegurar que las personas involucradas obtengan una mejora efectiva en su calidad de vida. Ello implica que accedan a viviendas adecuadas y cuenten con servicios esenciales para su desarrollo. No obstante, la calidad de los complejos habitacionales -y de las viviendas en sí mismas- dista de garantizar tales derechos.

Muchos de los predios evidenciaron fallas estructurales, vicios ocultos e incumplimientos de las normas de construcción. Se corroboraron faltas de conexión a la red de gas y de saneamiento cloacal, deficiencias en el aislamiento térmico y de humedad, y ausencia de ventilación en el sector de calefones. En algunos de los complejos, incluso, se registraron caídas de cielorrasos e incendios.

A la vez, las viviendas no siempre resultaron adecuadas para las necesidades de sus nuevos habitantes. Por caso, no se previeron espacios de guardado de herramientas de trabajo, acopio de materiales, cobijo para los caballos de aquellos vecinos que trabajan con carros, entre otros problemas; lo que ocasiona conflictos entre los vecinos por la utilización de los espacios comunes o, directamente, la pérdida de la fuente de ingresos de las personas relocalizadas. Situación agravada por la carencia de mecanismos de acompañamiento social a quienes transitan mudanzas involuntarias y

¹⁰⁰ Resolución del 27/10/2014, que obra a fs. 7066/7071 del expediente judicial N° FSM 52000001/2013.

¹⁰¹ Resolución del 19/12/2012, Considerando 6°), apartado d

¹⁰² Aprobadas en la Asamblea Plenaria de la XIV edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana, a las cuales adhirió la CSJN mediante Acordada n° 5/2009.

¹⁰³ Ver presentación del Cuerpo Colegiado del 17/04/2015 en el Legajo 14 del expediente judicial N° 52000001/2013.

que -en muchos casos- se relocalizan en barrios que ya tienen serios déficits en la prestación de servicios esenciales.¹⁰⁴

Otros temas que generan incertidumbre y limitan las posibilidades de planificación de las personas relocalizadas son la titularización de las unidades, el mantenimiento de las instalaciones y los precios (y planes de cuotas) que deberán afrontar. Cuestiones que afectan la seguridad de la tenencia de los nuevos inmuebles. A lo que se adiciona la falta de compensación por el trabajo y dinero invertidos en sus antiguas viviendas. La tabla a continuación sintetiza estos aspectos problemáticos.

El resultado más extremo de este desajuste entre la política pública y las necesidades de las personas a quienes está dirigida es el que muestran aquellas familias que, habiendo sido relocalizadas, regresan a sus barrios de origen, en los que se encontraban expuestos a un elevado riesgo ambiental y en situaciones habitacionales precarias.¹⁰⁵ A lo que corresponde agregar que, en muchos casos, la situación de los barrios de origen fue tardíamente atendida, aun cuando la demolición de viviendas provocó derrumbes, presencia de escombros y roturas de conductos; desaprovechándose la oportunidad de avanzar desde la cicatrización hacia un plan de integración y urbanización más ambicioso.

¹⁰⁴ Ampliar en Ministerio Público Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Documento de Trabajo N° 16, *La dimensión social de las relocalizaciones de población en la Cuenca Matanza Riachuelo*; Noviembre de 2012.

¹⁰⁵ Fenómeno que sucedió en las primeras relocalizaciones realizadas en Almirante Brown –barrio 2 de abril, relocalizado en el Barrio Ministro Rivadavia- y algunas relocalizaciones de urgencia de Villa Inflamable –Avellaneda-, y ahora vuelve a ocurrir en las relocalizaciones en la CABA, específicamente en el caso de la Villa 21-24 –relocalizada en Padre Mujica-.



Tabla N° 8. Problemas identificados en los complejos de vivienda

Problemas detectados	Complejo de viviendas						
	Av. Cruz y Lacarra (CABA)	Castañares y Portela (CABA)	Padre Mujica (CABA)	Los Piletones (CABA)	Nestor Kirchner (Lanús)	La Bastilla (La Matanza)	Ministro Rivadavia (Alte Brown)
Sin conexión a red de gas / Sin servicio eléctrico regular							
Sin conexión a red cloacal o planta de tratamiento							
Acceso a agua de red no continua o insuficiente							
Deficiencias en aislamiento térmico y de humedad / caída de cielorrasos							
Ventilación irregular de calefones/ Problemas en la prevención de incendios							
Viviendas entregadas en mal estado (daños en carpinterías y tuberías)							
Espacios comunes en construcción/ falta de barandas, terrenos vacíos/ ascensores sin habilitar							
Sin asfaltado de calles o recolección de residuos domiciliarios							
Transporte insuficiente/ interrupción de la escolarización de los niños							
Ocurrencia de conflictos interbarriales por viviendas o espacios comunes							
Ausencia de titularización / sin claridad sobre costos y forma de pago							

Fuente: elaboración propia en base a constataciones de complejos habitacionales realizadas por la DPN.

6. Salud ambiental

Para lograr los objetivos del fallo, ACUMAR y los estados condenados deben prevenir los impactos en la salud derivados del deterioro ambiental de la cuenca Matanza Riachuelo. A esos fines, deben monitorear la situación de las patologías producidas por la contaminación del aire, suelo y agua, e identificar a las personas expuestas a elevados niveles de riesgo. Las intervenciones deben contribuir a minimizar dicha exposición, así como también a capacitar a los efectores de salud que darán tratamiento a los casos detectados.

6.1 Riesgo ambiental para la salud

El cuidado de la salud fue una de las principales preocupaciones que motivaron el caso ante la CSJN. La necesidad de prevenir los impactos negativos del deterioro ambiental en los habitantes de la cuenca, y de garantizar los derechos humanos a la salud y a la vida, condujo a que el proceso adoptara criterios de celeridad y urgencia. Sin embargo, a siete años del fallo, no se identificó la población en riesgo, no se generaron capacidades para evaluar la situación de salud ambiental y tampoco se articuló una intervención de las distintas áreas de ACUMAR para reducir la exposición de poblaciones especialmente vulnerables a amenazas producidas por la contaminación.

6.1.1 Patologías producidas por la contaminación

Aún cuando el caso tuvo origen en los problemas derivados de los efectos de la contaminación en la salud de la población, durante mucho tiempo ACUMAR quitó relevancia a los mismos y sugirió que los factores ambientales no constituyen elementos determinantes de la salud. Reiteradamente, dio a entender que los problemas prevalentes son productos de la pobreza, e incluso destinó recursos a elaborar investigaciones que probaran tal hipótesis (por ejemplo, ENUDPAT 2011). A siete años del fallo, todavía no elaboró *“un diagnóstico de base para todas las enfermedades que permita discriminar patologías producidas por la contaminación del aire, suelo y agua, de otras patologías no dependientes de aquellos factores y un sistema de seguimiento de los casos detectados para verificar la prevalencia y supervivencia de tales patologías”*.¹⁰⁶

Al no haberse indagado profundamente en la vinculación entre las enfermedades y las fuentes de contaminación (las cuales debe regular y controlar ACUMAR), no se generó un diagnóstico que pueda indicar cuál es el grado de incidencia de éstas, ni la población más expuesta. La ausencia de mapas de riesgo y de perfiles de morbi-mortalidad asociados a situaciones ambientales constituye un déficit que obstaculiza la evaluación de la situación de salud ambiental, y –por ende– su atención.

Sin desmedro de lo antedicho, corresponde señalar que, siguiendo el *Plan Sanitario de Emergencia* presentado el 02/11/2009 (actualizado en marzo de 2010),

¹⁰⁶ Sentencia del 8 de julio de 2008, Considerando 17, apartado IX, punto 1), inciso b).



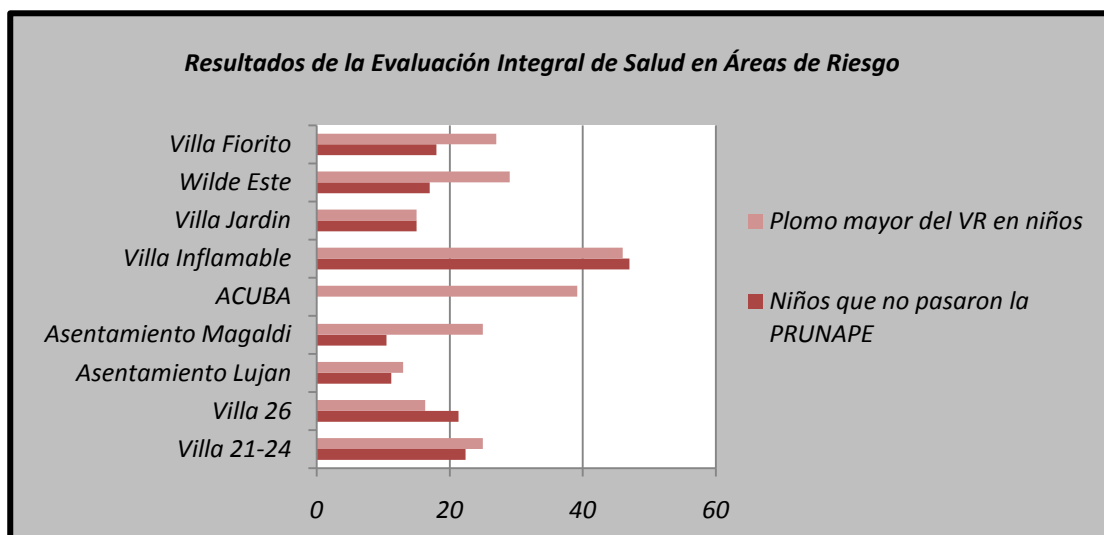
ACUMAR realizó acciones de diagnóstico, puso en funcionamiento unidades sanitarias móviles y construyó trece unidades sanitarias ambientales fijas. Por el contrario, no realizó las investigaciones acerca de malformaciones congénitas y enfermedades respiratorias, también previstas en dicho documento.¹⁰⁷ Tampoco se relevaron otras enfermedades que pueden estar vinculadas a los efectos de la contaminación, como tumores y afecciones de la piel, entre otras. Dichas enfermedades, a su vez, no fueron incluidas en la notificación obligatoria del Sistema de Vigilancia Epidemiológica Ambiental (VigEA). A lo que cabe agregar que dicho sistema continúa restringiéndose al subsector público, contrariamente a lo ordenado por la CSJN el 19/12/2012.¹⁰⁸

A pesar de las desatenciones mencionadas, los datos disponibles permiten inferir *a priori* que la exposición a la contaminación ambiental juega un rol decisivo en el perfil de morbilidad de la población de la cuenca, al menos entre las poblaciones más vulnerables. Por caso, la diferencia entre los niveles de plomo en sangre y trastornos de desarrollo psicomotor identificados en Villa Inflamable –partido de Avellaneda– duplican los de otras villas y asentamientos informales. En el gráfico a continuación pueden observarse las diferencias en los resultados obtenidos para plomo en sangre y desarrollo psicomotor entre los distintos barrios. Ello advierte sobre la importancia de incrementar las capacidades de los efectores de salud, de modo que puedan detectar los componentes ambientales de las patologías, identificar los problemas que los originan y articular con las autoridades correspondientes intervenciones en materia de gestión ambiental para proteger la salud de la población.

¹⁰⁷ Comisión Interjurisdiccional de Salud, *Plan Sanitario de Emergencia – Reformulación*; Componente 1, Actividades 1.6 y 1.7, respectivamente.

¹⁰⁸ Considerando 6º), apartado g.

Gráfico N° 4. Niños con plomo en sangre mayor al nivel de referencia y que no superaron la prueba de desarrollo psicomotor, en porcentajes respecto del total de niños analizados



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los informes publicados en www.acumar.gov.ar

6.1.2 Alertas de salud ambiental

La Dirección General de Salud Ambiental de ACUMAR, a partir del monitoreo de las patologías producidas por la contaminación, debe “recetar” acciones a las restantes áreas del organismo. El aporte incremental que la autoridad de cuenca debe hacer no se limita a reforzar las capacidades locales, sino a incorporar una mirada ambiental novedosa dentro del sistema de salud, y a trabajar sobre las amenazas ambientales que generan las afectaciones. Es decir que, a partir de una coordinación inter-áreas, e instrumentos como el mapa de riesgo (ver Recuadro N° 2) y la información oficial sobre emisiones y pasivos ambientales, debe contribuir a caracterizar las principales fuentes de exposición y articular la información de los centros de atención primaria, de modo de contar con datos útiles sobre el perfil sanitario ambiental. Así, será posible generar alertas tempranas de salud ambiental para reforzar las acciones sobre las fuentes de contaminación y prevenir nuevos daños.

El análisis de la situación sanitaria de la cuenca, sin perjuicio de contribuir a atender los problemas detectados (función de los efectores de salud existentes), debe permitir adecuar las políticas de regulación y control de las amenazas ambientales que competen a ACUMAR: basurales, vuelcos industriales, efluentes cloacales, pasivos ambientales, etcétera. El alcance limitado otorgado a los resultados obtenidos en las



Evaluaciones Integrales de Salud en Áreas de Riesgo (EISAR) ejemplifica la necesidad de introducir ajustes en esta materia.¹⁰⁹

Los resultados de las EISAR no fueron publicados en su totalidad.¹¹⁰ Respecto de las que hay datos disponibles, se advierten situaciones problemáticas. Por un lado, en lo que respecta a la atención individual, no todas las personas recibieron el diagnóstico y la atención correspondiente.¹¹¹ Por otro, se advierte que los problemas detectados no condujeron a la adopción de medidas preventivas, que permitan minimizar la exposición de las poblaciones analizadas a los contaminantes del suelo, agua y aire.

Ante los reiterados pedidos del Cuerpo Colegiado,¹¹² ACUMAR elaboró un conjunto de publicaciones tituladas “*Recomendaciones*” (de crecimiento y desarrollo infantil, nutrición, para la disminución de la exposición al plomo y para una vejez saludable). Lejos de generar una guía útil para la política pública a partir de las conclusiones surgidas de las EISAR, éstas consistieron en sugerencias generales de higiene y hábitos. Muchas de ellas, incluso, no se relacionan de ninguna manera con la situación ambiental, sino que se centran en cuestiones relativas a los vínculos familiares y sociales. De este modo podría darse la paradoja que se interprete –erróneamente– que los problemas de salud se deben a prácticas individuales y no a fallas más profundas en las cuales el estado debe intervenir inmediatamente. Ello aun cuando, por ejemplo la EISAR de Villa Inflamable –Avellaneda–, permite inferir una asociación entre viviendas con pisos de tierra y un alto nivel de plomo en sangre en niños que gatean; lo que no fue utilizado para implementar acciones preventivas, como ser la colocación de contra-pisos en los hogares con niños menores de 3 años.

¹⁰⁹ Las EISAR fueron una de las principales actividades del área de salud de ACUMAR en los últimos años. Se realizaron -al menos- 10 investigaciones en villas y asentamientos; lo que implicó el análisis de 16.384 viviendas en relación a 5 componentes: toxicológico, nutricional, de desarrollo psicomotor en niños, de trastornos cognitivos en adultos mayores y de determinaciones sociales de la salud y percepciones.

¹¹⁰ Aún no fueron publicados los resultados finales de las EISAR realizadas en ACUBA, Villa Jardín (ambos del partido de Lanús), Villa Fiorito (partido de Lomas de Zamora), Asentamiento Lamadrid (CABA) y La Mercedes (partido de La Matanza).

¹¹¹ No se logró acreditar que al 100% de quienes se les detectó algún problema de salud en el marco de las evaluaciones haya recibido el tratamiento que correspondiera en cada caso. Incluso, en algunos casos, los resultados de los análisis de plomo en sangre capilar fueron informados a los padres de los niños solamente de forma oral, sin la entrega de certificado firmado. El informe de la ACUMAR presentado en fecha 17/03/2015 en el Expte 52000188/2013 reconoce problemas en la implementación de las EISAR: respuesta limitada por parte de los efectores locales, escasa articulación previa con las jurisdicciones, prevalencia del abordaje individual, problemas en el acceso oportuno a los resultados de los estudios complementarios, dificultades en el seguimiento efectivo de los casos evaluados, problemas en el análisis de los datos.

¹¹² Ver presentaciones del Cuerpo Colegiado del 21/03/2013 y 22/09/2014 en el expediente judicial N° FSM 52000188/2013 y el Informe Especial del Cuerpo Colegiado del 30/12/2014.

6.2 Programas sanitarios

Las carencias indicadas en el apartado precedente tornan dificultoso evaluar el alcance y pertinencia de los programas implementados por ACUMAR para reforzar la atención sanitaria. Hemos adelantado que la autoridad de cuenca no debe superponerse con los efectores de salud local, sino reforzar los aspectos ambientales del mismo e intervenir sobre las amenazas ambientales que producen las afectaciones. Empero, es incierto el modo como se establecerán las capacidades necesarias (recursos humanos, capacitación, equipamiento e insumos) para implementar un segundo nivel de atención en materia de salud ambiental, así como la forma en que se integrará la variable ambiental en los diversos planes de salud (programas SUMAR, REMEDIAR y demás).

Hasta el momento, la mayor parte de las acciones se realizaron en el marco de las Unidades Sanitarias Ambientales (USAs) móviles y fijas. Las primeras realizaron operativos en distintos barrios de la cuenca. De los informes presentados en el expediente judicial se advierte que buena parte de las actividades no corresponden a la prevención o atención de la salud ambiental, sino a actividades de atención primaria de la salud en general, como -por ejemplo- controles *del niño sano* y otros de rutina: apto físico, talleres de salud sexual, reproductiva y de prevención del VIH, juegotecas, entre otros. Al respecto, se ignora su contribución al logro de los objetivos del fallo, puesto que se desconocen los fundamentos de las intervenciones y el plan de trabajo que siguen, en el sentido de la demanda que se pretende resolver en cada operativo.

En relación a las USAs fijas, se informó la puesta en funcionamiento de 12 de las 16 previstas, luego de una marcada demora en los tiempos de ejecución de las obras, que motivó sucesivas audiencias judiciales. No obstante, resulta estéril evaluar su contribución al logro de los objetivos del fallo puesto que no está definido cuál será el refuerzo que cada una de ellas significará a la estructura sanitaria preexistente. Ello en términos de nuevas instalaciones y prestaciones, o modificación de prácticas sanitarias anteriores; lo que no ha sido informado.

De más está decir que todo incremento de la atención sanitaria es positivo, pero ello no debiera confundirse con el rol específicamente asignado a la autoridad de cuenca. De modo que, al no existir un diagnóstico del estado del sistema sanitario en relación a la atención de enfermedades vinculadas a la contaminación, no puede conocerse el aporte de las USAs y otras actividades (como el Hospital Cañuelas) a la resolución de los problemas de salud de una población que habita una zona con numerosos basurales, establecimientos contaminantes, efluentes cloacales sin tratamiento, pasivos y demás amenazas ambientales.



7. Calidad del agua superficial, napas subterráneas y aire

Para lograr los objetivos del fallo, ACUMAR y los estados condenados deben informar fidedignamente los resultados obtenidos en la recomposición del ambiente, mediante el monitoreo de los parámetros relevantes al efecto, en los diversos sectores de la cuenca, a lo largo del tiempo. Los informes deben presentar datos que permitan ajustar la política y gestión ambiental, así como favorecer el acceso a la información pública ambiental y la participación social.

7.1 Monitoreo de la calidad ambiental

Los informes de calidad ambiental constituyen un insumo fundamental para ponderar el éxito (o fracaso) de la política y gestión ambiental de la cuenca. Reflejan los impactos de las actividades que se llevan a cabo en otras áreas (por ejemplo los efectos del control de establecimientos industriales, agropecuarios y de servicios en términos de reducción de contaminantes en los cursos de agua). ACUMAR implementó un programa de monitoreo que genera información de suma utilidad. No obstante, persisten zonas grises en torno al alcance de los estudios.

Desde el año 2008 ACUMAR realiza relevamientos periódicos sobre el estado del agua superficial, agua subterránea, sedimentos y aire. Los datos son -en parte- sistematizados, analizados y publicados en la página web del organismo, y en informes trimestrales.¹¹³ Es posible acceder a ellos mediante la *Base de Datos Hidrológica* (BDH)¹¹⁴ y el *Sistema on line de Calidad del Aire* (SOCA).¹¹⁵

En materia de calidad del agua superficial y los sedimentos, se implementa un “*Programa de Monitoreo Integrado*” (PMI), que incluye, entre otras cuestiones, estudios en 38 estaciones fijas¹¹⁶ de operación manual.¹¹⁷ Este “monitoreo histórico”, que alcanzó en abril de 2015 las 23 campañas de agua superficial, se complementó entre diciembre de 2013 y noviembre de 2014, con más estaciones de medición y 12 campañas de aforos sistemáticos, con periodicidad mensual, que permiten examinar el caudal de los cursos de agua.¹¹⁸ Además, se pusieron en marcha tres estaciones de

¹¹³ <http://www.acumar.gov.ar/informes> .

¹¹⁴ Disponible en: <http://www.bdh.acumar.gov.ar:8081/bdh3/>

¹¹⁵ Disponible en: <http://jmb.acumar.gov.ar:8091/calidad/historicos.php>

¹¹⁶ De las mismas, 12 se ubican en distintos tramos del curso principal del río Matanza - Riachuelo, 18 en afluentes o tributarios, y 8 corresponden a descargas y conductos pluviales en la subcuenca baja.

¹¹⁷ Los estudios se efectúan con frecuencia trimestral para el agua y anual para los sedimentos. Se realizan determinaciones sobre más de 50 parámetros, entre los que se incluyen variables físico químicas generales, metales pesados, compuestos orgánicos persistentes e hidrocarburos, y se incluyen 25 descriptores bióticos y bacteriológicos.

¹¹⁸ Se alcanzó un total de 70 estaciones fijas de operación manual, donde se realizó la determinación en laboratorio de 19 parámetros de calidad de agua superficial.

monitoreo continuo de calidad y caudal.¹¹⁹ En materia de calidad del agua subterránea y su interacción con el agua superficial, se cuenta con 86 pozos de monitoreo (44 al Freático y 42 al Puelche).¹²⁰ En materia de calidad del aire, se llevó a cabo un programa de monitoreo en cuatro áreas de estudio,¹²¹ hoy discontinuado, y actualmente se monitorea la zona del Polo Petroquímico Dock Sud.¹²²

7.1.1 Parámetros bajo estudio

Siendo un insumo para la política y gestión ambiental de la cuenca, los informes de calidad ambiental deben permitir conocer su estado de situación y la comparación con otros escenarios de recomposición. Si bien ACUMAR monitorea una gran cantidad de parámetros, se advierten vacíos de información que obstaculizan el debate en torno a la definición de objetivos progresivos que permitan una mayor recuperación de la cuenca.

En materia de agua superficial, la autoridad de cuenca definió parámetros en dos regulaciones que fueron cuestionadas por el Cuerpo Colegiado. La Resolución N° 1/2007, sobre descargas de efluentes líquidos, y la N° 3/2009, sobre usos y objetivos de calidad. La primera reproduce las deficiencias de la norma históricamente utilizada por la Provincia de Buenos Aires.¹²³ La segunda restringe el uso de los cursos de agua en el mediano a largo plazo a “actividades recreativas pasivas” (uso IV), sin contacto siquiera ocasional.¹²⁴

Los monitoreos se encuentran –en algunos aspectos- encorsetados por las falencias señaladas en dichas normas, entonces no sirven para plantear otros objetivos más ambiciosos. Ello se observa en particular respecto del Cromo VI (Cromo Hexavalente), NH_4^+ (Ion Amonio) y Escherichia Coli. Los primeros dos no son medidos por ACUMAR debido a que no tienen restricciones en el uso IV. De este modo no se generan datos de relevancia para evaluar la posibilidad de avanzar hacia un uso más ambicioso, como ser el V (“preservación de vida acuática con exposición prolongada”), que sí fija límites para dichos parámetros. En el caso de la Escherichia Coli, el organismo realiza mediciones, pero utiliza una unidad diferente a la establecida en las regulaciones; lo que impide su evaluación a la luz de los parámetros dispuestos.

¹¹⁹ Las estaciones son: Cañuelas-Máximo Paz (ARROCanuEMC); Autopista Ricchieri (AUTORICH); y Puente La Noria (PTELANOR). Una cuarta, ubicada en el Club Regatas de Avellaneda, fue inaugurada en Diciembre de 2012 pero aún no se encuentra en funcionamiento.

¹²⁰ En el mes de agosto de 2014 terminaron de ejecutarse 5 nuevos pozos.

¹²¹ Se realizaron mediciones puntuales y esporádicas de contaminantes tóxicos y parámetros meteorológicos en el Parque Industrial de Almirante Brown, Polo Petroquímico de Dock Sud, Parque Industrial de Lanús Este y Parque Industrial La Matanza.

¹²² En el área del Polo Petroquímico Dock Sud de Avellaneda se instalaron una estación de monitoreo continuo y dos estaciones de medición de Paso Abierto (*Open Path*).

¹²³ Ver Tabla N° 2, sobre parámetros regulados por ACUMAR y antecedentes de la Provincia de Buenos Aires.

¹²⁴ Ver Recuadro N° 4.



Es notable la contradicción en que recae ACUMAR al negarse a evaluar el establecimiento de usos y objetivos de calidad más ambiciosos, aunque sea en algunos sectores de la cuenca que evidencian mejores condiciones, aduciendo una supuesta carencia de información.¹²⁵ Esa información no existe –justamente- porque omitió su generación. Lo mismo se advierte respecto del diagnóstico por subcuencas que el Cuerpo Colegiado petitionó insistentemente y que fue soslayado en todas las oportunidades.¹²⁶ En la tabla que sigue, se pueden visualizar los valores atribuidos a los distintos usos de calidad del agua y, en particular, en color rojo aquellos parámetros del Uso IV, actualmente vigente, que no poseen restricción para ACUMAR; en amarillo dos parámetros que si bien son incluidos en la Resolución N° 3/2009, no son monitoreados; y en azul se presenta el caso de la *Escherichia Coli* que, si bien es monitoreada, los valores son registrados en una unidad que no se corresponde con la unidad establecida en la resolución, y que no es posible convertir.

En materia de calidad del aire, ACUMAR fijó -en su Resolución N° 2/2007- parámetros menos protectores que los recomendados por la Organización Mundial de la Salud (OMS).¹²⁷ Las falencias de la norma, además, se evidencian ante el monitoreo por parte del organismo de parámetros no contemplados. Es decir, que resultan de relevancia pero no están regulados. Este es el caso de los BTEX (Benceno, Tolueno, Etilbenceno, o-xilenos, m-xilenos), y del material particulado (PM) 2.5.¹²⁸

Las PM afectan a más personas que cualquier otro contaminante y sus principales componentes son los sulfatos, los nitratos, el amoníaco, el cloruro sódico, el carbón, el polvo de minerales y el agua. Las directrices elaboradas por la OMS fijan un valor de referencia, aunque aclaran que, como no se conoce un umbral por debajo del cual desaparezcan los efectos nocivos para la salud, el valor recomendado debe representar un objetivo aceptable y alcanzable a fin de minimizar dichos efectos.¹²⁹

¹²⁵ Véase, por caso, lo manifestado por ACUMAR en su presentación del 05/08/2014, en el expediente judicial N° FSM 52000003/2013.

¹²⁶ Ver Recuadro N° 1.

¹²⁷ Guías de Calidad del Aire de la OMS, actualización 2005. Disponible en: http://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair_aqg/es/

¹²⁸ ACUMAR informó en el marco del expediente judicial N° FSM 52000003/2013 que en la próxima licitación se incluiría el monitoreo de PM 2.5, pero aún no se ha materializado.

¹²⁹ Las PM consisten en una compleja mezcla de partículas líquidas y sólidas de sustancias orgánicas e inorgánicas suspendidas en el aire. Las partículas se clasifican en función de su diámetro aerodinámico en PM₁₀ (partículas con un diámetro aerodinámico inferior a 10 µm) y PM_{2.5} (diámetro aerodinámico inferior a 2,5 µm). Estas últimas suponen mayor peligro porque, al inhalarlas, pueden alcanzar las zonas periféricas de los bronquiolos y alterar el intercambio pulmonar de gases.

Tabla N° 9. Parámetros de calidad de agua superficial

USO		Oxígeno Disuelto (mg/l)	Demanda Biológica de Oxígeno (mg/l)	Compuestos Nitrogenados (mg N/l)		Escherichia Coli (NMP/100ml)	Fósforo Total (µg/l)	Sustancias Fenólicas (µg/l)	Detergentes (mg/l)	Metales (µg/l)		Ph (UpH)	T (°c)	Aceites y grasas (mg/l)	Sólidos Suspendidos Totales (mg/l)	Sulfuro (µg/l)	Cianuro (µg/l)	Hidrocarburos Totales (µg/l)	Cadmio (µg/l)	Mercurio (µg/l)	Arsénico (µg/l)	CromoVI (µg/l)
				N-NH ₄ ⁺	N-NO ₃ ⁻					Cromo	Plomo											
I	Apta para consumo humano con tratamiento convencional	> 4	< 5	NR	< 10	< 2x 10 ³	NR	< 10	< 0,5	< 50	< 50	.6-9	NR	NR	NR	NR	≤ 100	≤ 50	≤ 7,5	≤ 1	≤ 10	≤ 50
II	Apta para actividades recreativas sin contacto directo	> 5	< 3	NR	< 11	< 2x 10 ²	1000	< 50	< 0,5	< 50	< 50	.6-9	.15-35	Ausente	NR	≤ 50	≤ 100	≤ 50	≤ 5	≤ 1	≤ 10	≤ 50
III	Apta para actividades recreativas pasivas	> 4	< 10	NR	< 12	< 2x 10 ⁴	1000	< 100	< 5	NR	NR	.6-9	.15-35	Ausente	NR	≤ 50	≤ 100	≤ 200	NR	NR	NR	NR
IV	Apta para actividades recreativas con contacto directo	> 2	< 15	NR	NR	NR	5000	< 1000	< 5	NR	NR	.6-9	≤ 35	Iridiscencia	NR	50	≤ 100	≤ 1000	NR	NR	NR	NR
V	Apta para preservación de vida acuática sin exposición prolongada	> 5	< 3	< 0,6	NR	NR	10	< 4	NR	< 2	< 2	.6-9	Tb+3	Ausente	SST b+10	≤ 2	≤ 11,2	≤ 50	≤ 0,25	≤ 0,77	≤ 150	≤ 2
VI	Apta para preservación de vida acuática con exposición prolongada	> 3	< 10	< 6	NR	NR	100	< 50	NR	< 20	< 20	4-10,5	Tb+3	Ausente	SST b+10	≤ 300	≤ 22	≤ 100	≤ 2	≤ 1,4	≤ 340	≤ 20

	Parámetro sin restricción en el Uso IV
	Parámetro monitoreado pero informado a una unidad que no es posible evaluar
	Sin medir

NMP: Número Más Probable; mg: miligramo; µg: microgramo; Tb: temperatura de fondo o "background"; SSTb: SST de fondo ó "background";

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos en la BDH.



Tabla N° 10. Parámetros de la Resolución ACUMAR N° 2/2007 y directrices de la OMS

Contaminantes	Tiempo de promedio	Estándar Res. Acumar N°02/2007 (mg/m³)	OMS (mg/m³)	OMS (OI-1) (mg/m³)	OMS (OI-2) (mg/m³)	OMS (OI-3) (mg/m³)
Monóxido de Carbono (CO)	1 h	40	-	-	-	-
	8 hs	10	-	-	-	-
Dióxido de Nitrógeno (NO ₂)	1 h	0,376	0,200	-	-	-
	1 año (promedio aritmético)	0,100	0,040	-	-	-
Dióxido de Azufre (SO ₂)	3 h	1,309	-	-	-	-
	24 hs	0,367	0,020	0,125	0,050	-
	1 año (promedio aritmético)	0,079	-	-	-	-
Ozono (O ₃)	1 h	0,236	-	-	-	-
	8 hs	0,157	0,100	0,160	-	-
Plomo (Pb)	3 meses (promedio aritmético)	0,002	-	-	-	-
Material Part. en suspensión PM ₁₀	24 hs	0,150	0,050	0,150	0,100	0,075
	1 año (promedio aritmético)	0,050	0,020	0,070	0,050	0,030
Benceno	1 año (promedio aritmético)	Sin límite	-	-	-	-
Partículas sedimentales	1 mes	1 mg/cm ²	-	-	-	-

OMS (OI-1)	Objetivo Intermedio 1
OMS (OI-2)	Objetivo Intermedio 2
OMS (OI-3)	Objetivo Intermedio 3

Fuente: elaboración propia

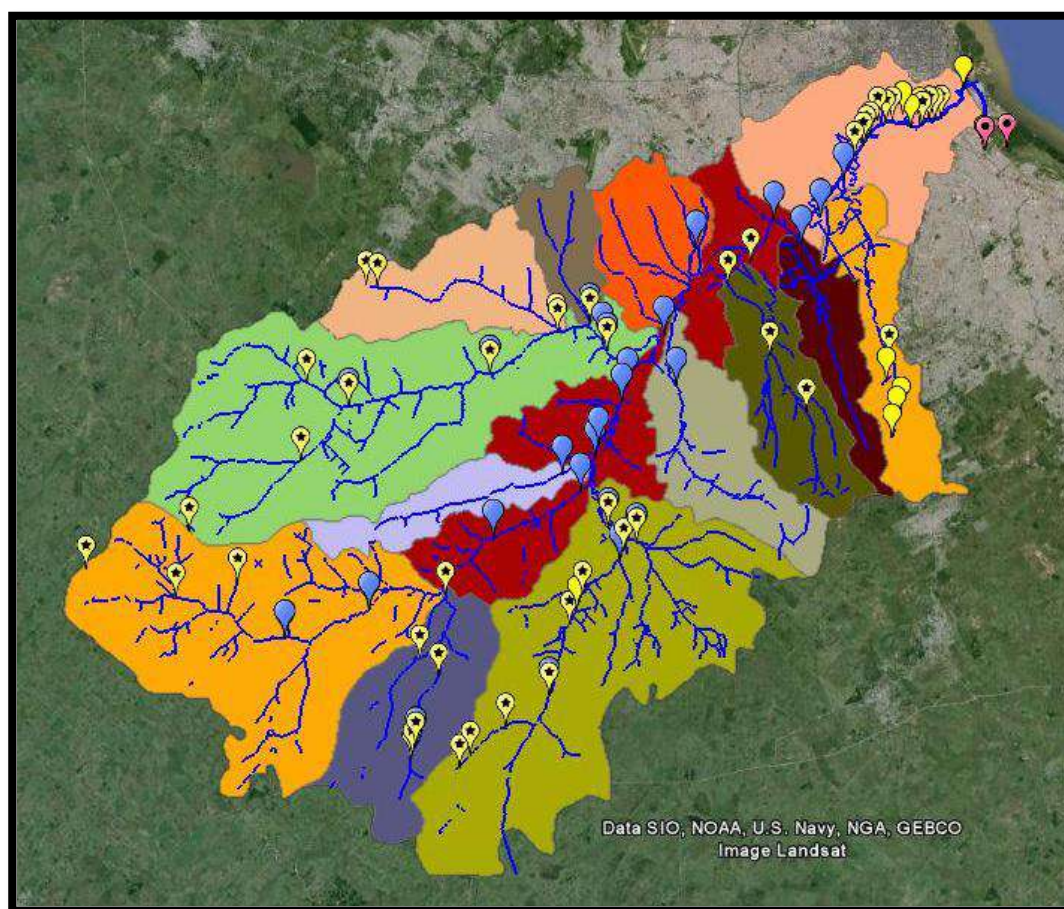
7.1.2 Alcance territorial de la red de monitoreo

La cuenca Matanza Riachuelo abarca una superficie de aproximadamente dos mil trescientos kilómetros cuadrados. En la misma existen distintos niveles de densidad poblacional y de actividades productivas. Para ser representativo, el monitoreo de la calidad ambiental debe dar cuenta de las diversas realidades al interior de este territorio, abarcando sus principales sectores. Si bien el número y distribución de las estaciones de monitoreo se fue extendiendo progresivamente dentro de la cuenca, existen sectores de relevancia sin estudios.

El Cuerpo Colegiado petitionó que se examinen las subcuencas de los principales arroyos y tramos del río, que debieran ser establecidas como unidades de

gestión y no sólo como unidades de análisis (ver Recuadro N° 1). En particular, es preciso conocer el estado del agua en sus nacientes y salidas, de modo de conocer el grado de afectación que se da en su recorrido y, a partir de ello, intervenir sobre las fuentes de contaminación. El mapa que sigue da cuenta de que ello no sucede.

Mapa N° 2. Monitoreo de las principales subcuencas del sistema Matanza - Riachuelo



Fuente: elaboración propia en base a datos provistos por ACUMAR y empleando Google Earth.¹³⁰

También se impulsó el monitoreo especial de sitios emblemáticos por su relevancia y complejidad, como el Frente Costero Sur del Río de la Plata. Empero, en el año 2014 ACUMAR decidió suspender el monitoreo que hacía mediante 52 estaciones, por considerar que no corresponde a su jurisdicción.¹³¹ Ello aun cuando los datos son relevantes para actividades bajo su dominio, como son la planta de pre-tratamiento de

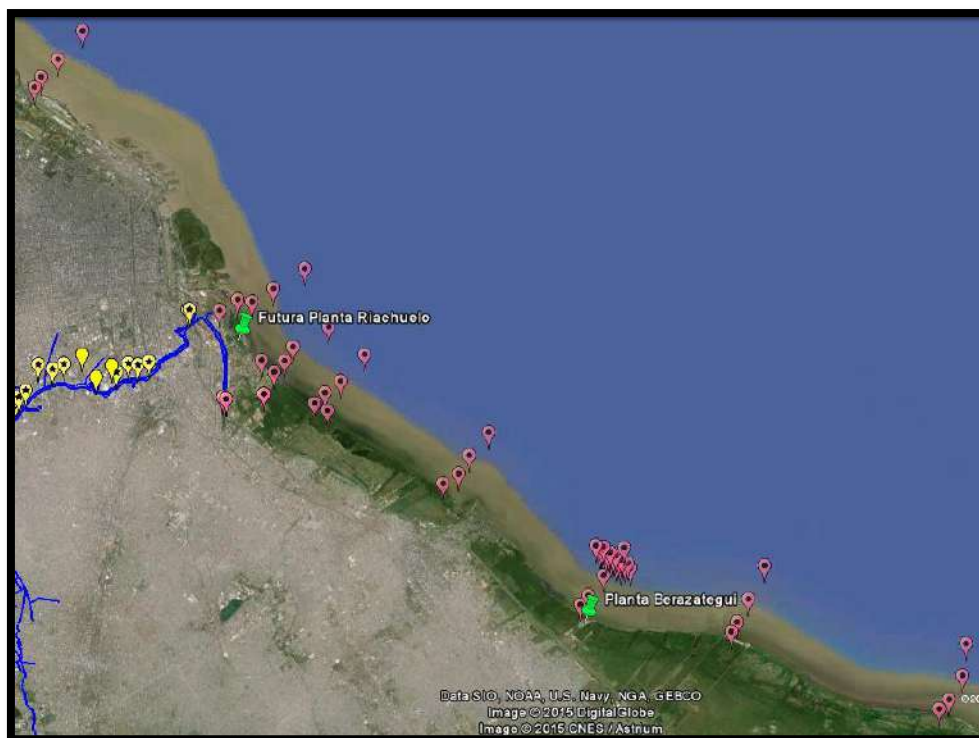
¹³⁰ Los marcadores amarillos con estrellas corresponden al monitoreo simultaneo de calidad y caudal llevado a cabo entre diciembre de 2013 y noviembre de 2014; los solamente amarillos corresponden a puntos monitoreados por las municipalidades de Almirante Brown y Avellaneda; los marcadores azules refieren a los puntos del “monitoreo histórico”.

¹³¹ Informe Técnico de la Coordinación de Calidad Ambiental de diciembre de 2014, presentado en el expediente judicial N° FSM 52000002/2013.



Berazategui,¹³² la futura planta Dock Sud y el Polo Petroquímico Dock Sud. En la imagen que se presenta a continuación se puede visualizar, a través de marcadores rosas, las estaciones que dejaron de monitorear y, a través de marcadores verdes, la ubicación de la actual planta de pre-tratamiento Berazategui y de la futura planta de tratamiento Dock Sud (Riachuelo).

Mapa N° 3. Monitoreo del Frente Costero Sur del Río de la Plata.



Fuente: elaboración propia en base a datos provistos por ACUMAR y empleando *Google Earth*.

Otro sitio de relevancia es el Polígono Dock Sud,¹³³ sobre el cual ya hemos destacado la situación de riesgo ambiental que allí existe (ver apartado 1.2 del presente). En los mapas que siguen se observa la falta de estaciones de monitoreo en este sitio que dio origen a la causa que nos ocupa. En materia de agua superficial, los datos son nulos. Se quitaron las estaciones en el Río de la Plata, no se mide la desembocadura del Canal Dock Sud y solo se utilizan las estaciones *N1* y *N2* (que corresponden a la reserva natural La Saladita Norte y –por ende- no son representativas del área industrial) y *Sargento Ponce* (que corresponde al arroyo Sarandí y es operada por la Municipalidad de Avellaneda). En materia de agua subterránea, los pozos 6F y 6P se encuentran fuera

¹³² Recuérdese que por resolución del 19/10/2010 la CSJN acumuló la cuestión al PISA.

¹³³ Por resolución judicial del 30/04/2014 en el expediente judicial N° FSM 52000002/2013 se definió como Polígono Dock Sud al área que se encuentra entre la Autopista Buenos Aires - La Plata, el Río de la Plata, el Riachuelo y el canal Sarandí.

del polígono, y el 31F no se encontraría operativo por estar obstruido en superficie con un container¹³⁴ (no cuenta con resultados desde 2012). Ello aun cuando existen, dentro del polígono, barrios que carecen de acceso a la red de agua potable. Es así que el único monitoreo de esta área especialmente problemática es el de calidad de aire.

Mapa N° 4. Monitoreo de calidad ambiental en el Polígono Dock Sud



Fuente: elaboración propia en base a datos provistos por ACUMAR y empleando *Google Earth*.

7.1.3 Periodicidad del monitoreo

La ausencia de información es un argumento recurrentemente utilizado por ACUMAR para no modificar algunas de sus intervenciones cuestionadas por el Cuerpo Colegiado, por ejemplo la controversial Resolución N° 3/2009.¹³⁵ No obstante, aun cuando la CSJN ordenó una periodicidad trimestral de los monitoreos, el organismo tuvo un errático accionar que derivó en la pérdida de información de relevancia.

Ello se debió -en parte- a falencias administrativas, sea para contar con capacidades propias para llevar a cabo los estudios o para garantizar la suscripción en tiempo y forma de convenios con otras instituciones. Situación que no ha sido

¹³⁴ Ver Memorando CDCA N° 279-2014 que obra en el expediente judicial N° FSM 52000002/2013.

¹³⁵ Ver nota Recuadro N° 4.



subsana, ya que el convenio que incluía el monitoreo simultáneo de calidad y caudal superficial finalizó en noviembre de 2014 y no fue continuado hasta el presente.¹³⁶ La tabla a continuación ilustra sobre las campañas que no se ejecutaron. A fin de evitar futuros vacíos de información, debe realizarse un seguimiento cercano a estos instrumentos.

En relación a los monitoreos de calidad del aire, actualmente el único sitio monitoreado y con resultados publicados es el Polo Petroquímico Dock Sud. El resto de la cuenca no presenta resultados actualizados y las tareas fueron discontinuadas. En el Sector Industrial Planificado de Almirante Brown (SIPAB) las mediciones se hicieron desde 01/08/2010 al 31/10/2010. En el Parque Industrial La Matanza (Virrey del Pino) desde el 01/04/2011 hasta el 28/06/2011. En el Parque Industrial Lanús Este (CEPILE) desde el 08/07/2011 hasta el 31/08/2011.

En el Polo Petroquímico Dock Sud se efectuó una primera campaña de mediciones desde el 01/12/2010 hasta el día 26/03/2011, y una segunda desde el 07/10/2011 que continúa en ejecución. A lo cual se agregaron los *Open Path* 1 y 2, desde el 21/11/2012 hasta la fecha.

¹³⁶ ACUMAR informó que se encuentra trabajando en una licitación por dos (2) años y con 73 estaciones (escrito del 05/03/2015 en el expediente judicial N° FSM 52000003/2013) de la cual se desconoce su estado. A la fecha se han perdido seis (6) meses de mediciones de este tipo.

Tabla N° 11. Campañas de monitoreo de calidad de agua superficial realizadas por ACUMAR

Tipo	Año	ESTACIONES DEL AÑO MUESTREADAS			
		Verano	Otoño	Invierno	Primavera
Agua Superficial (CMR)	2015				
	2014	x	x	x	x
	2013		x		x
	2012	x	x	x	x
	2011	x	x	x	x
	2010		x	x	x
	2009	x		x	x
	2008		x	x	x
Agua Superficial (FCS)	2015	Suspendido			
	2014				
	2013				
	2012	x	x	x	
	2011	x	x		
	2010			x	
	2009	x			
	2008		x	x	x
Agua Subterránea	2015				
	2014		x	x	x
	2013		x		
	2012	x	x	x	x
	2011	x	x	x	x
	2010				x
	2009	x	x	x	x
	2008		x	x	x
Sedimentos (Superficial CMR)	2015				
	2014				
	2013				
	2012	x			
	2011				
	2010	x			
	2009				
	2008	x			
Sedimentos (Superficial FCS)	2015	Suspendido			
	2014				
	2013				
	2012	x			
	2011	x			
	2010				
	2009				
	2008	x			

SIMBOLOGÍA	
ROJO	SIN CAMPAÑA
X	MUESTRA REGISTRADA EN BDH

Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos en la BDH.



7.2 Resultados de los monitoreos

Conocer el estado ambiental de la cuenca y su comparación con otros escenarios de recomposición es fundamental para mejorar la política y gestión ambiental. Tras siete años de monitoreo, ACUMAR recabó gran cantidad de datos. Probablemente este sea el momento histórico con mayor y mejor información sobre la cuenca. Empero, la autoridad continúa difiriendo decisiones medulares bajo el argumento de que la misma es insuficiente. Ello aun cuando no dispuso medidas complementarias para su generación y omitió la utilización de parámetros de referencia e índices de calidad en la publicación de los resultados de los monitoreos.

En materia de calidad de agua superficial, conocer la capacidad de carga del río y sus arroyos tributarios, así como las cargas contaminantes que reciben, es fundamental para ajustar las intervenciones y propender a una progresiva recuperación. Respecto de los estudios, la CSJN ordenó *“remediar la ausencia de claridad en los parámetros fundamentales para medir los valores de concentración de las diversas sustancias monitoreadas en el curso de agua principal, sus valores acumulados y el establecimiento de límites máximos tolerables de acuerdo al caudal del río”*.¹³⁷ El Cuerpo Colegiado propuso que dichos análisis se lleven a cabo contemplando cada una de las principales subcuencas. No obstante, ACUMAR solo ha presentado un diagnóstico preliminar sobre la subcuenca del arroyo Cañuelas-Navarrete, y se niega a formular un cronograma de trabajo para las restantes 13 subcuencas.¹³⁸

A su vez, continúa limitando la publicación de los datos obtenidos en los monitoreos a su exposición en relación al cuestionado uso IV de la Resolución N° 3/2009. La ausencia de otros parámetros de referencia o índices de calidad no permite interpretar si la situación es lejana a otros escenarios de recomposición o si, por el contrario, es posible pensar en objetivos más ambiciosos en alguna de las subcuencas.

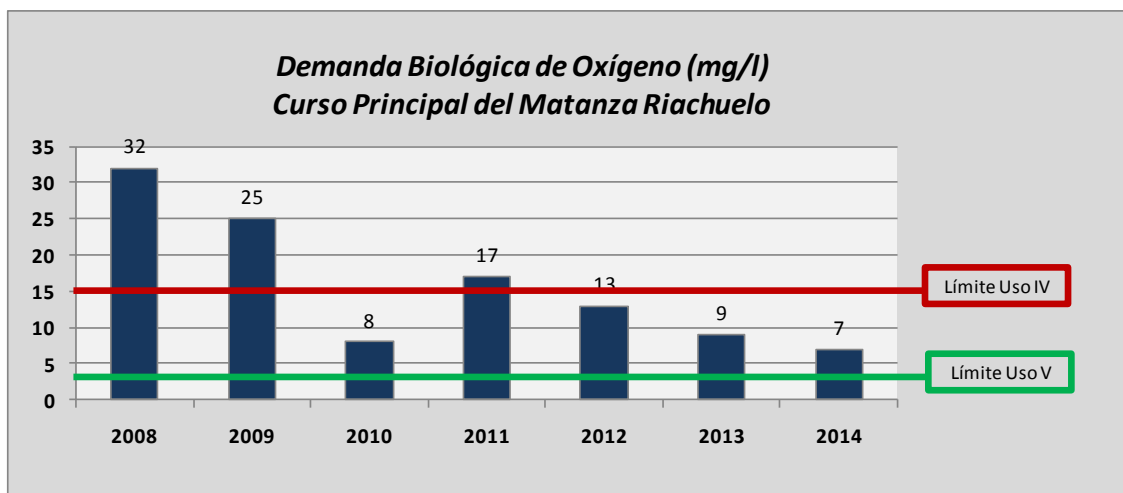
Las tablas a continuación dan cuenta de la progresión de dos parámetros de relevancia (Demanda Biológica de Oxígeno –DBO– y Oxígeno Disuelto –OD–), en el curso principal y afluentes.¹³⁹ A partir de los mismos se puede concluir que en el curso principal se registra una tendencia mínima positiva en los últimos tres años. Para el caso de la DBO, el Uso IV se cumple desde el 2012, lo que permite pensar en fijar metas más exigentes. En el caso del OD se podría decir que desde el 2013 se ha alcanzado el límite (poco protectorio) impuesto por ACUMAR. Es decir, se está habilitando a contaminar si este no se eleva.

¹³⁷ Resolución del 19/12/2012, Considerando 6°), apartado b.

¹³⁸ Las restantes subcuencas son: A° Morales, A° de la Cañada Pantanosa, A° Barreiro, A° Don Mario, Río Matanza, A° Chacón, A° Ortega, A° Aguirre, A° Rodríguez, A° Cebey, A° Santa Catalina, A° Del Rey y Riachuelo.

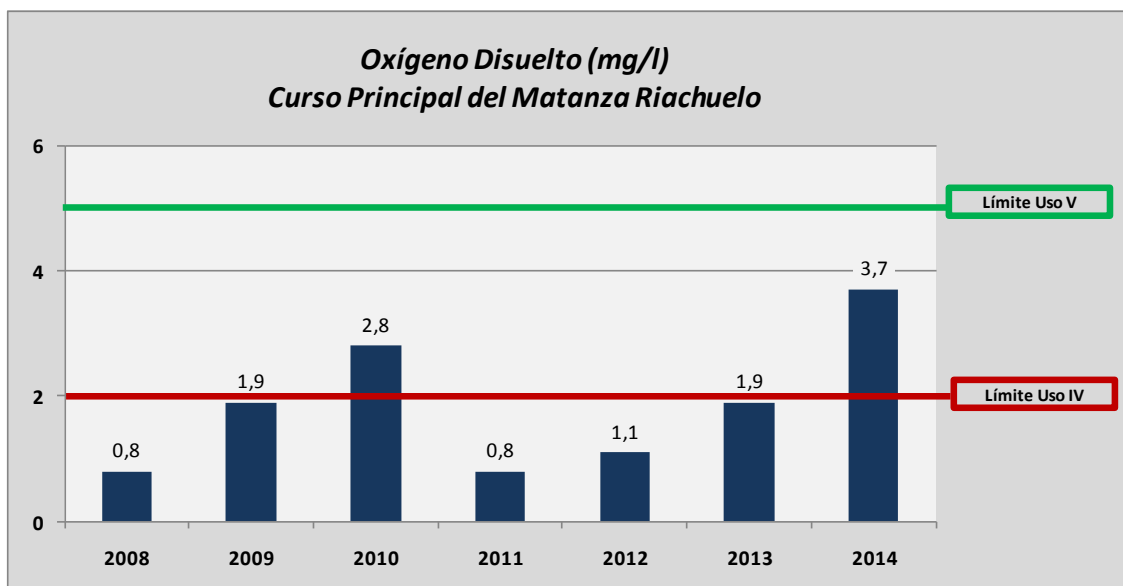
¹³⁹ Se calculó la mediana de las mediciones recabadas.

Gráfico N° 6. Demanda biológica de oxígeno en el curso principal



Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos en la BDH.

Gráfico N° 7. Oxígeno disuelto en el curso principal

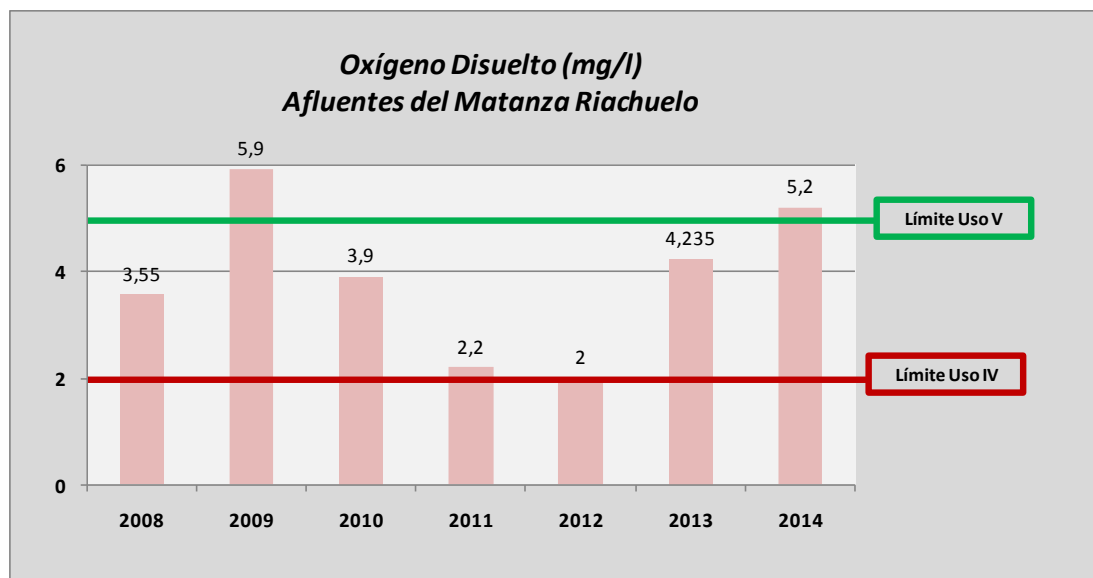


Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos en la BDH.

En el caso de los afluentes, el límite de OD se alcanzó en el 2011, incluso en algunos casos se alcanzó el límite establecido en el Uso V (protección de vida acuática). En el caso de la DBO, el uso IV, actualmente vigente, se alcanzó en el 2013.

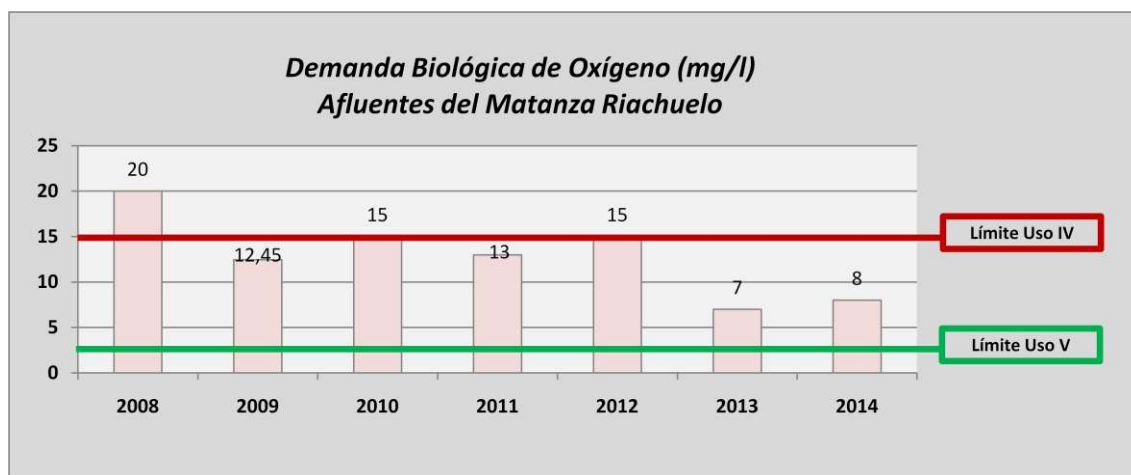


Gráfico N° 8. Oxígeno disuelto en los afluentes



Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos en la BDH.

Gráfico N° 9. Demanda biológica de oxígeno en los afluentes



Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos en la BDH.

En resumen, se han registrado mejoras moderadas en la calidad del agua¹⁴⁰ que permiten revisar los objetivos planificados y los límites a las descargas establecidos, a efectos de avanzar hacia una mayor recomposición. Vienen al caso las palabras del Sr. Presidente de la CSJN, Dr. Ricardo L. Lorenzetti, quien en la audiencia pública del 11/10/2012 expresó: “¿por qué no se pueden establecer objetivos más altos, de mejor

¹⁴⁰ La ausencia de interpretaciones y conclusiones adecuadas impide identificar las variables que explican estos resultados. Estos podrían responder a los controles efectuados tanto como a factores climatológicos o caídas en la actividad industrial, como la registrada en los últimos 22 meses (INDEC, Estimador Mensual Industrial).

*calidad de agua? Si usted establece objetivos bajos, es fácil decir que cumplieron”.*¹⁴¹

En materia de calidad del aire no es posible efectuar una síntesis de los resultados, debido al alcance limitado de los monitoreos.

8. Ordenamiento ambiental del territorio

Para lograr los objetivos del fallo, ACUMAR y los estados condenados deben regular y fomentar un ordenamiento ambiental del territorio que, desde una perspectiva regional, oriente una estrategia de sustentabilidad. A ese fin, deben establecer criterios para la estructura de funcionamiento de la cuenca y articular la intervención de las jurisdicciones locales en el uso de los bienes ambientales, la localización de actividades productivas, la extensión del suelo urbano y la protección de ecosistemas significativos.

8.1 Macrozonificación

El ordenamiento ambiental del territorio es un instrumento medular para la política y gestión ambiental de la cuenca Matanza Riachuelo. Recientemente la CSJN dejó claro que el PISA –necesariamente- debe contener esta herramienta, que se destaca entre otros ítems.¹⁴² Ello implica que ACUMAR debe articular la intervención de los diversos niveles de gobierno para afrontar las tensiones políticas, económicas, sociales y ecológicas que atraviesan procesos de este tipo.

La ley 25.675 establece que el ordenamiento ambiental del territorio desarrollará la estructura global del territorio, mediante la coordinación interjurisdiccional, y considerando la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad (art. 9°). También que, *“teniendo en cuenta los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional, deberá asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable”*. En particular, en la localización de las actividades y el desarrollo de asentamientos debe considerar la vocación de cada zona en función de los recursos ambientales y la sustentabilidad, la distribución de la población, la naturaleza de los diferentes biomas y sus alteraciones existentes, y la protección de ecosistemas significativos” (art. 10).

Los beneficios de llevar a cabo la tarea son múltiples. Las dificultades también. Un primer obstáculo a salvar es el referido a la articulación interjurisdiccional. La ley 26.168 faculta a ACUMAR para planificar el ordenamiento ambiental del territorio

¹⁴¹ Página 10 del acta taquigráfica.

¹⁴² Resolución del 02/06/2015, en autos “Recurso de hecho deducido por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en la causa ACUMAR s/ Ordenamiento Territorial”.



afectado a la cuenca (art. 5º, inc. b) y las normas de la Provincia de Buenos Aires y CABA habilitan el tratamiento metropolitano de la zonificación (decreto ley 8912/77 y ley 2.930, respectivamente). Pero es sabido que las jurisdicciones locales ejercen con especial celo la regulación del uso del suelo. Cuestión que, al contar con un rol meramente consultivo en la autoridad de cuenca, han exceptuado de los acuerdos interjurisdiccionales.

Es evidente que un programa de escala regional exige regular aspectos que, en ocasiones, exceden la perspectiva local. ACUMAR debe articular una regulación del uso del suelo que, entre otros, atienda los condicionantes del medio natural, requerimientos de infraestructura para la expansión urbana, conectividad, patrimonio natural y cultural, inundabilidad de ciertas áreas y factores de riesgo de extenso alcance (pasivos, parques industriales, autopistas, etcétera). No obstante, hasta el presente la autoridad de cuenca se limitó a asistir técnicamente en proyectos específicos (traza costera ambiental, recuperación de puentes, identificación de cavas y cantera, etcétera).

8.2 Intervención de ACUMAR en actividades de impacto regional

Un aspecto especial problemático es la desarticulación entre la habilitación y el control de determinadas actividades. La autoridad de cuenca no interviene en procedimientos para la habilitación de actividades de relevancia, ni dictamina en las evaluaciones de impacto ambiental. Así, es imposible que lidere un ordenamiento ambiental del territorio y su accionar queda condicionado a decisiones previas de otras autoridades.

Nótese que, siendo una actividad central de ACUMAR el control de los establecimientos industriales y de servicios, no interviene en la habilitación de los mismos. Tampoco en la ubicación de parques industriales o en la re zonificación de áreas que autoricen la radicación de los mismos. Así se da el despropósito de que los municipios, la provincia y la ciudad autónoma otorguen permisos y se desentiendan del control, asumiendo la autoridad de cuenca la responsabilidad de lograr que los establecimientos operen de un modo que no afecte el proceso de recomposición y prevención del daño ambiental, careciendo de resortes esenciales para ello.

ACUMAR tampoco interviene en la habilitación de proyectos de incidencia regional, aun cuando ellos condicionen el proceso que debe liderar. A modo de ejemplo, tuvo una participación tardía y sumamente acotada en la definición de la Autopista Presidente Perón, que atraviesa la cuenca y puede modificar el drenaje hídrico de sus aguas superficiales. Tampoco asumió rol alguno en la definición de nuevos rellenos costeros en la desembocadura del río (Isla Demarchi) y de puentes que conectan la CABA con municipios bonaerenses (Puente Roca-Patricios).

8.3 Áreas ambientalmente estratégicas

Recomponer el daño ambiental presupone prevenir el mismo en aquellos lugares que aun evidencian condiciones óptimas. La cuenca Matanza Riachuelo, a pesar de su profunda antropización, contiene espacios de elevado valor ambiental. Estos son estratégicos para la implementación de un sistema de áreas verdes que, por un lado, proteja la biodiversidad y servicios ecosistémicos disponibles, y, por otro, asegure el acceso a sitios de valor social, cultural, histórico, educativo y recreativo en un territorio densamente poblado.

Existen numerosos antecedentes que dan cuenta del aporte al logro de los objetivos del fallo de la CSJN que se deriva de la conservación de lugares como Santa Catalina (partido de Lomas de Zamora), Bosques de Ezeiza (partido de Ezeiza), Bañados de Rocha (partido de Esteban Echeverría), La Saladita (partido de Avellaneda), Lago Lugano y Costanera Sur (CABA), Ciudad Evita (partido de La Matanza), y parte del área rural de los partidos de Cañuelas, Gral. Las Heras, Marcos Paz, San Vicente y Pte. Perón.

Ellos constituyen relictos de sistemas naturales más amplios, actualmente afectados por el avance de las urbanizaciones y actividades productivas, y son una muestra representativa de los paisajes que predominaron antaño en la cuenca. Además, proveen numerosos bienes y servicios ecosistémicos, como la regulación hidrológica, purificación del agua y aire, mantenimiento de especies vegetales y animales; mientras garantizan el acceso a espacios de interés educativo, histórico, arqueológico y recreativo en una zona altamente urbanizada.

El PISA previó, en el marco de la macrozonificación de la cuenca, redefinir los límites del área urbanizable, proteger las áreas ecológicamente estratégicas y definir un sistema de áreas verdes.¹⁴³ No obstante, ACUMAR solo intervino en unos pocos casos asistiendo técnicamente a las autoridades locales. Sin desmedro de la utilidad de tales actividades y el valor agregado a los procesos en marcha, es preciso que asuma un rol de articulador estratégico en función de objetivos de alcance regional.

¹⁴³ Línea de acción 5.4.4 (PISA versión actualizada a marzo de 2010).