

**Historia y políticas públicas detrás de  
la problemática medioambiental en  
Argentina durante el periodo 1983 - 2016**

***El Caso de la Cuenca Matanza - Riachuelo***



**Historia y políticas públicas detrás de la  
problemática medioambiental en Argentina  
durante el periodo 1983 - 2016**

***El caso de la Cuenca Matanza - Riachuelo***



Historia y políticas públicas detrás de la problemática  
medioambiental en Argentina durante el periodo 1983 - 2016

El caso de la Cuenca Matanza - Riachuelo

*Fernando Rossi, Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires,  
Argentina. 2018*

*Edición: Manguka diseños*

*Foto de tapa y contratapa: ACUMAR*

# Agradecimientos

Agradecer parece ser un acto simple pero les puedo asegurar que ha sido tan complejo de redactar como cada argumento de este trabajo de investigación. Miro la pantalla, escribo y pienso detenidamente cada palabra con la intención de poder expresar fielmente el apoyo que siento en cada proyecto que emprendo. Este es uno más, de tantos, y ellos siempre están:

A mis viejos y mis hermanos porque siempre me alentaron a seguir formándome y son parte constitutiva de lo que soy como persona y como profesional. Cada encuentro es un momento de discusión y aprendizaje.

A mi familia política, que soportaron las ausencias en los almuerzos durante los sábados de cursada y con sus debates fortalecen mis convicciones de justicia social.

A la Facultad de Periodismo y Comunicación Social (UNLP), mi segundo hogar, y sus docentes, mi segunda familia, por abrirme las puertas y enseñarme el camino de la transformación y las luchas colectivas.

A las autoridades y docentes de Posgrado y de la Especialización en Comunicación y Ambiente, en especial a Nata y a Hugo, por el compromiso y la responsabilidad que asumieron desde el primer momento con la investigación.

A mis amigos, los de siempre, que se preocuparon por cada avance y retroceso de este trabajo como si fuese el de ellos.

A los entrevistados que aportaron su mirada sobre el tema y me ayudaron a desandar juntos el camino de esta investigación.

A Maruchi, mi amor.

Y a Juancru, que desde algún lugar me está leyendo.

En tiempos donde algunos dudan sobre la calidad de la educación pública y promueven el desfinanciamiento, me siento orgulloso de ser hijo de la Universidad Pública y de entender que el camino a la transformación social va de la mano de la educación de calidad, gratuita e inclusiva.





# Indice

1. **Introducción**
  - 1.1 El nacimiento del Trabajo de Investigación Final
2. **Marco teórico-conceptual**
  - 2.1 Comunicación desde una mirada cultural y multidisciplinaria
  - 2.2 El ambiente, un concepto clave para repensar
  - 2.3 El Estado un actor clave en la implementación de políticas públicas
  - 2.4 Cuenca Matanza- Riachuelo, un escenario de luchas hegemónicas
  - 2.5 La trinchera de la negociación, tácticas y estrategias de construcción de poder simbólico
3. **Historia y evaluación de las políticas públicas en la Cuenca**
  - 3.1 La vuelta a la democracia
  - 3.2 Los 90': Promesas vanas de un amor que se escaparon con el viento
  - 3.3 El estallido social de 2001
  - 3.4 2004, un año de inflexión en la Cuenca
4. **Los municipios, la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia: El encuentro de decisiones tripartitas**
  - 4.1 Políticas Públicas ambientales, el gran desafío de los gobiernos locales
5. **Las voces de la Cuenca, los vecinos y las organizaciones como sujetos de transformación social**
  - 5.1 El ejemplo de los Guardianes del Riachuelo, un caso de educación-ambiental
  - 5.2 La mirada sustentable de la industria: El caso de UISCUMARR
6. **Causa Mendoza: mecanismos judiciales para el acceso a un ambiente sano**
  - 6.1 Primera sentencia de la Causa Mendoza - 20 de junio de 2006 -
  - 6.2 Fallo de la Corte Suprema de Justicia - 8 de Julio de 2008 -
7. **Conclusiones preliminares**
8. **Bibliografía**
9. **Normativa/causas**
10. **Anexos**



# Introducción

*“Agua, cómo te deseo, agua, te miro y te quiero,  
agua, corriendo en el tiempo”*

*Tema musical Agua de Los Piojos*

## El nacimiento del Trabajo de Investigación Final

Esta investigación es parte de un proceso de producción de sentido y aprendizaje que nace en el marco de las cursadas de la Especialización en Comunicación y Ambiente en la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata. Recuerdo que en la presentación del primer día de clase, y ante la pregunta de por qué había elegido el posgrado, sostuve la necesidad que tenía de conocer más sobre el rol del Estado y el diseño de las políticas públicas ambientales, algo sobre lo que no había leído mucho y me llamaba la atención. Desde ese momento, supe que mi trabajo final debía recoger dos cuestiones centrales; por un lado la necesidad personal de atravesar el proceso de búsqueda de información, de lectura de material y lograr una investigación que pueda subsanar mi planteo inicial de cursada. Por otro lado, soy un fervoroso creyente del intercambio de conocimiento y la promulgación de las Ciencias Sociales para el fortalecimiento de la sociedad, es por ello que este trabajo pretende ser el punto de partida y **material de consulta** para todo aquel que tenga la intención de ahondar en las políticas públicas ambientales y especialmente en la cuestión de la Cuenca Matanza- Riachuelo.

Con el correr de la investigación también pude reconocer que en algún lugar de mi inconsciente estaba la necesidad de **defender el agua**. Nací en Choele Choel, un pueblo bañado por las aguas del río Negro, por ende, no puedo concebir mis veranos adolescentes sin la posibilidad de disfrutar de ese recurso natural tan importante. Mientras redacto la investigación, se



están haciendo estudios ambientales y existen denuncias que recaen sobre las autoridades provinciales por el deterioro de la calidad del río Negro. Aún se está a tiempo de efectivizar el planeamiento de políticas públicas que promuevan su cuidado. Es por ello, que busco que mi trabajo final encuentre su lugar allí también, en la reflexión de cada rionegrino, para **concientizar sobre el uso y cuidado del agua.**

Por último, en estas páginas, el lector se podrá encontrar con el inicio de una investigación que tuvo su “punto y seguido” para la presentación en el marco del Trabajo Integrador Final de la Especialización en Comunicación y Ambiente, pero que posteriormente tendrá su continuación con las aristas que quedaron pendientes para analizar.

El trabajo está organizado en **cuatro grandes ejes de debates y discusiones** sobre la Cuenca Matanza Riachuelo:

El primero de ellos tiene que ver con reconocer e investigar la historia de la Cuenca y los procesos sociopolíticos que se han dado en nuestro país y que inevitablemente han impactado de forma directa sobre la Cuenca.

El segundo analiza las negociaciones y políticas que han realizado los 19 municipios que componen la Cuenca conjuntamente con la Provincia y la Ciudad de Buenos Aires en el marco de las políticas públicas dictadas por ACUMAR y Nación.

El tercer eje contiene el análisis de material producido y reflexiones realizadas por los vecinos y organizaciones que día a día conviven en la vera de la Cuenca con problemáticas socio-ambientales producto de la contaminación. También se analizan los procesos de lucha contra-hegemónica y organización de estos sectores en búsqueda de reconocimiento para poder hacerse escuchar.

Por último, el cuarto eje da cuenta de los mecanismos de defensa y acceso a la justicia que tiene la sociedad ante la contaminación del agua, y el rol que tuvo el Poder Judicial en este conflicto. En ese sentido, se analizan detenidamente dos fallos emblemáticos de la Corte Suprema de Justicia en la causa MENDOZA Beatriz Silvia y Otros C/ ESTADO NACIONAL y

Otros S/ Daños y Perjuicios, como hitos en la historia no sólo de la Cuenca sino también del diseño, planeamiento y gestión de las políticas públicas en el río.

Este Trabajo Integrador Final no está escrito desde una única verdad sino que pretende develar las tensiones y negociaciones que se dan en la compleja trama de conformación de las políticas públicas, entendiendo el conocimiento como un proceso de construcción y no de descubrimiento.

Los invito a leer el material de manera crítica, con la posibilidad de estar en desacuerdo con lo planteado, pero con la profunda intención de **desnaturalizar y no tener miedo a poner en crisis algunos discursos instalados** en la sociedad.

Ansío que disfruten de la lectura, tanto como yo lo hice a la hora de escribirlo, y recomiendo recurrir a la bibliografía utilizada en caso de querer ampliar el conocimiento sobre la temática.





# Marco teórico - conceptual

*“Entender la teoría como una caja de herramientas quiere decir: - que no se trata de construir un sistema sino un instrumento, una lógica propia a las relaciones de poder y a las luchas que se comprometen alrededor de ellas”.*

*Michel Foucault*

En el transcurso de este capítulo el lector se encontrará con el desarrollo de herramientas teórico-conceptuales que permiten comprender de forma acabada la interrelación disciplinaria sobre la cual se plantea la investigación.

Por otro lado, también es necesario señalar que los conceptos seleccionados corresponden a una mirada político-académica que considero más acorde para el abordaje. El resultado es propio del andamiaje y recorrido académico dentro de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social, más específicamente en el marco de la Especialización en Comunicación y Ambiente.

Como punto de partida, es necesario comprender que cuando uno hace referencia al concepto de marco teórico se trata del “conjunto de ideas, pensamientos juicios y nociones teóricas a las que recurre el investigador para analizar diversas situaciones (objeto de estudio). Se constituye como una referencia que permite discernir relaciones entre elementos, establecer y ponderar debilidades y fortalezas. Puntos de vista a partir de los cuales se reconoce, analiza y valora determinada realidad” (Documento de cátedra TPM, 2007: 7). La idea de marco no se tiene que asociar como sinónimo de recuadro o cerco sino que debe pensarse como la interacción de los elementos conceptuales que dan forma y articulan el devenir de la investigación y los objetivos que intento resolver.

## **Comunicación desde una mirada cultural y multidisciplinaria**

Esta investigación parte de la premisa de considerar a la comunicación como un proceso de producción social de sentido, es por ello, que como disciplina trasciende el horizonte del estudio de los medios de comunicación, para poner énfasis a los sentidos y las negociaciones que se producen en la vida en sociedad. En términos de Mario Kaplún (1996:35): “La comunicación trata de recuperar el sentido experiencial del término: diálogo, intercambio, relación de compartir; para así ampliar la mirada asociada al acto de informar, de transmitir y de emitir”. Siguiendo con este planteo, la comunicación es un proceso de participación y, como se verá más adelante, fue, es y será parte esencial del compromiso y la organización social. En ese sentido, a la hora de pensar la comunicación se debe evitar caer en una mirada lineal y mecanicista, planteada por teóricas clásicas apoyadas en modelos comunicacionales como el de Laswell, que entienden los procesos de producción de sentido como algo asimétrico, con un comunicador activo que genera estímulo y una masa que recibe información. Es así, que este trabajo se para desde una concepción superadora que contempla la pluralidad de voces que hacen imposible definir roles de emisores y receptores, ya que son parte activa de una sociedad que constantemente está produciendo significados. Finalmente, y por lo expuesto con anterioridad, tenemos que entender los conflictos como parte de todo lo que constituye al sujeto en interacción con el campo social. Esta mirada que concibe a la comunicación en la cultura, sólo comprensible en las prácticas de los individuos históricamente situados, pone atención sobre el eje político-ideológico en la forma de entender la investigación. Para ello, es necesario considerar las relaciones de poder, las luchas, las tácticas y estrategias que definen las posiciones enunciativas a partir de las cuales se generan sentidos sociales (Eva Da Porta, 2004).

En ese marco, debe tenerse presente el concepto de cultura, entendido como un sistema de significación históricamente

producido en virtud de las relaciones sociales. Es decir, que en el marco de la historicidad y los procesos socio-políticos que atraviesan la Cuenca Matanza Riachuelo, es necesario comprender que las luchas hegemónicas se disputan en un terreno en el que se pone en juego los sentidos de ver el mundo y las identidades colectivas. Durante la evaluación del campo de interacción de la Cuenca se podrá observar los mecanismos dialécticos utilizados por los actores intervinientes para reforzar los espacios de construcción colectiva en pos de lograr visibilizar sus reclamos.

### **El ambiente, un concepto clave para repensar**

Lo primero que debo aclarar y uno de los desafíos tanto etimológicos como teóricos que debemos sortear es la disputa entre “medio ambiente” y “ambiente”. En ese sentido, opté por hacer uso de ésta última bajo el argumento que plantea el Dr. Homero Bibilioni, en los encuentros que hemos tenido previos a esta investigación. El abogado ambiental y ex Secretario de Ambiente de la Nación, señala “La sutil diferencia gramatical al hablar de ambiente y no de medioambiente no es un tema de mitades, sino un concepto integrador, holístico, pleno, que relaciona al hombre con otros seres vivos, con la propia naturaleza, pero de manera armónica, dejando espacio para todos y el juego de ello en la lógica de los ritmos propios del planeta, en lo que se denomina “Gaia”, nuestra casa común, en tanto se asimila a un ser vivo en sí mismo”. El concepto de ambiente se nutre de la relación entre la sociedad y lo natural, es impensable considerarlo por fuera de esa relación. La investigadora Gabriela Merlinsky, lo plantea de la siguiente manera “los desafíos ambientales de cada sociedad se establecen a partir de la manera en que los actores sociales se vinculan con su entorno para construir su hábitat y generar su proceso productivo y reproductivo” (Merlinsky, 2013:33). En cierto modo, toda la naturaleza está mediada socialmente y sus relaciones sociales operan en una estructura natural con la que interactúan permanentemente. Es interesante el aporte de la encíclica del Papa Francisco, Laudato



SI, “el ambiente humano y el ambiente natural se degradan juntos, y no podremos afrontar adecuadamente la degradación ambiental si no prestamos atención a causas que tienen que ver con la degradación humana y social. De hecho, el deterioro del ambiente y el de la sociedad afectan de un modo especial a los más débiles del planeta: «Tanto la experiencia común de la vida ordinaria como la investigación científica demuestran que los más graves efectos de todas las agresiones ambientales los sufre la gente más pobre»”.

La multiplicidad de definiciones relacionadas para el concepto de ambiente son parte de los debates que se dan al interior de las ciencias, y aún siguen latentes. Tecnócratas y ecologistas endurecen cada vez más sus discursos en un mundo que necesita repensar las prácticas socio-económicas para poder lograr una convivencia armónica con el ambiente. No es menester de esta investigación detenerse en ese debate, que sin duda es sumamente interesante, sino que brego porque se logre el cumplimiento del derecho por un ambiente sano y equilibrado, tanto para la vida humana como para el desarrollo productivo.

### **El Estado un actor clave en la implementación de políticas públicas**

Por otro lado, también es necesario definir el concepto Estado, ya que se trata de uno de los actores sociales más relevantes de la investigación. El Estado-Nación no debe ser pensado como una estructura abstracta que se diferencia tajantemente de la sociedad sino como una construcción histórica y el resultado de prácticas socioculturales. “[El Estado] debe ser examinado no como una estructura, sino como un poderoso efecto metafísico de prácticas que hacen que esas estructuras aparenten existir” (Mitchell, 1991: 94).

Otro aporte es el de Ana Alonso (1994), que siguiendo la misma línea, concibe al Estado como una construcción histórica, recreada en prácticas cotidianas que son a la vez su forma material. El elemento clave que conecta los significados hegemónicos con

la experiencia de los actores sociales es la inscripción cultural, que se asegura a través de la organización simbólica y material del espacio social. Por ende, el ejercicio de configuración de las políticas públicas tiene una íntima relación con los procesos de producción social de sentidos y la cultura.

A partir de la definición de Alonso, podemos entender al Estado-Nación como un sujeto colectivo, en cuyo interior se reflejan los distintos discursos sociales. En términos históricos, el Estado-Nación tiene sus inicios a partir del tratado de Westfalia en el año 1648, las instituciones en relación con los procesos socio-históricos van tomando forma hasta consolidarse durante la Revolución Francesa (1789). Por ende, es preciso señalar que se trata del resultado de una relación directa de constante tensión y acuerdos entre dos esferas: Estado y sociedad.

“La formación del Estado es un aspecto constitutivo de un proceso de construcción social en el cual se van definiendo diferentes planos que estructuran la vida social organizada de los sujetos. Conformer un cierto orden que está íntimamente ligado a las complejas situaciones históricas y está compuesto por elementos como el desarrollo desigual de las fuerzas productivas, los recursos naturales disponibles y las estructuras sociales resultantes” (Oszlak, 1997: 1).

El Estado-Nación se consolida a través de una instancia política que articula la dominación y el planteo de reglas a través de distintas instituciones que permiten su ejercicio. La idea de Nación supone en un plano material, el surgimiento y desarrollo, dentro de un ámbito territorialmente delimitado, de intereses diferenciados generadores de relaciones sociales y en un plano ideal, la creación de símbolos y valores generadores de pertenencia y cohesión.

Dentro del campo social, el Estado es considerado un actor diferenciado y complejo, ya que por su multiplicidad de unidades tiene una continua presencia y relación con los distintos sujetos. Como señala Oscar Oszlack: “El elemento homogeneizador de su heterogénea presencia es la legítima invocación de

una autoridad suprema que pretende encarnar el interés general de la sociedad” (Oszlak, 1997:4)

Los procesos históricos en la conformación del Estado-Nación en nuestro país ha tenido diferentes etapas en lo que respecta a la relación con las políticas medioambientales y el tratamiento de la problemática de la Cuenca Matanza Riachuelo, las mismas nos obligan a pensar inobjetablemente en una trama compleja de relaciones y tensiones ubicadas frente a cierto contexto nacional e internacional.

Debemos necesariamente comprender al Estado como protagonista de una centralización del poder desde su conformación durante el Siglo XIX, lo que le permitió garantizarse una posición dominante frente a las tensiones y negociaciones que se dan hacia el interior del territorio.

### **Cuenca Matanza- Riachuelo, un escenario de luchas hegemónicas**

Cuando se plantea la configuración de la lucha por el sentido en cada conflicto socio-ambiental, se debe pensar asociado al término hegemonía, es por ello que es importante dejar en claro a qué remite la utilización de dicho concepto. Al mismo tiempo, su definición permite abonar material teórico para entender de manera más clara la imbricada trama de relaciones que se produce entre la sociedad y los distintos actores gubernamentales en cada desarrollo de una política pública y en la Cuenca Matanza Riachuelo.

Existe una definición tradicional de concepto de hegemonía la cual indica que es la dirección política o dominación, especialmente en las relaciones entre Estados. Sin embargo, desde una concepción marxista se ha ampliado la forma de entender su significación de dominación a las relaciones entre clases sociales. De esta manera, la hegemonía adquirió un sentido más amplio en la obra de filósofo italiano Antonio Gramsci, quien desarrolló la teoría en los años 1927 y 1935 durante su prisión bajo el régimen fascista.

Según señala Raymond Williams (1997), Gramsci planteó una distinción entre dominio y hegemonía. El dominio se expresa en formas directamente políticas por medio de una coerción directa o efectiva. Sin embargo, continúa Williams, la situación más habitual es un complejo entrelazamiento de las fuerzas políticas, sociales y culturales; y la hegemonía, según las diferentes interpretaciones, es esto o fuerzas activas sociales y culturales que constituyen sus elementos necesarios.

Por su parte, Alejandro Grimson aporta que “una hegemonía no es la anulación del conflicto, sino, más bien, el establecimiento de un lenguaje y un campo de posibilidades para el conflicto. No implica que los subalternos no puedan organizarse y reclamar, sino que lo hagan en los términos que establece la hegemonía”. (Grimson, 2011: 46).

En la sociedad existen fundamentalmente desigualdades entre las clases, en consecuencia, Gramsci introdujo el necesario reconocimiento de la dominación y la subordinación lo que debe ser reconocido como un proceso total. Es preciso señalar que la hegemonía no reduce la conciencia a las formaciones de la clase dominante, sino que comprende las relaciones de dominación y subordinación. Pensar la hegemonía en términos de Gramsci, es no entenderla sólo en la actividad política y económica, sino que abarca la esencia de la formación de las identidades y las relaciones de poder.

“La hegemonía constituye todo un cuerpo de prácticas y expectativas en relación con la totalidad de la vida: nuestros sentidos y dosis de energía, las percepciones definidas que tenemos de nosotros mismos y del mundo. Es un vívido sistema de significados y valores -fundamentalmente y constitutivos- que en la medida en que son experimentados como prácticas parecen confirmarse recíprocamente”. (Williams, 1997:131)

La hegemonía no es uniforme, ni estática y mucho menos abstracta. En la práctica, entendiendo los procesos significantes en los cuales está inmersa, se la comprende de una manera más acabada. Sus estructuras tampoco deben ser simplificadas, se trata de algo sumamente complejo que no se da de modo pasivo

como una forma de dominación. En los planes de quienes imponen la hegemonía, debe ser continuamente renovada, recreada y modificada. Al mismo tiempo, es resistida, limitada, alterada por sectores contra-hegemónicos. En ese conflicto simbólico, la hegemonía busca incorporar y neutralizar a las posiciones contra-hegemónicas.

Esta última idea permite entender las luchas hegemónicas que se dan por el sentido, y la importancia que suscita no sólo en sí mismas sino con rasgos indicativos de lo que en la práctica ha tenido que actuar en el proceso hegemónico. Dentro de todo análisis cultural, es fundamental comprender lo hegemónico en sus procesos activos y formativos, pero también en sus procesos de transformación.

Alejandro Grimson señala que “Allí donde las partes no se ignoran completamente entre sí, allí donde integra alguna articulación, hay un proceso de hegemonía” (Grimson, 2011: 45). En toda relación social existe siempre la circulación de poder, que en términos simbólicos, plantea la conformación de luchas hegemónicas.

No existe ninguna clase hegemónica que logre la acumulación de poder sólo a través de los poderes económicos y represivos, es por ello que necesita de un poder fundamental, el cultural. Lo cultural impone las normas culturales-ideológicas que adaptan a los miembros de la sociedad a una estructura económica y política arbitraria. Al mismo tiempo, legitima la posición dominante haciéndola percibir como la forma natural de organización social. (García Canclini, 1993). El capital cultural es transmitido a través de lo que Néstor García Canclini denomina aparatos culturales, que son las instituciones que administran, transmiten y renuevan constantemente el capital cultural, generalmente se trata de la familia, la escuela, el Estado, etc.

En ese sentido, los aparatos culturales tienen como finalidad la formación de valores y representaciones hegemónicas. Esto permite a una clase ejercer su supremacía y legitimarse frente a otros grupos sociales. Para lograrlo, los grupos dominantes

trabajan a través de diferentes mecanismos de consenso: la educación, los medios de comunicación, el derecho, la religión.

Para construir hegemonía, algunos sectores operan sobre los significantes creando nuevos significados que con el tiempo se arraigan en la sociedad. En el caso socio-ambiental la discusión del desarrollo y el uso irrestricto e infinito de los recursos naturales estratégicos es parte de esas nuevas significaciones que circulan.

### **La trinchera de la negociación, tácticas y estrategias de construcción de poder simbólico**

En este complejo mapa de relaciones que se producen en el territorio, es sumamente interesante introducir los conceptos de táctica y estrategia para señalar las posiciones que toman los distintos actores sociales frente a un campo de interacción simbólica.

Para entender ambos conceptos de una manera más acabada, es el filósofo francés Michael De Certeau (1996), quien propone una teoría de los usos de operadores de apropiación:

- “Llamo estrategias al cálculo (o a la manipulación) de las relaciones de fuerzas que se hacen posible desde que un sujeto de voluntad y poder (una empresa, un ejército, una ciudad, una institución) resulta aislable. La estrategia postula un lugar susceptible de ser circunscrito como algo propio y de ser la base donde administrar las relaciones con una exterioridad de metas o amenazas” (De Certeau, 1996: 42)
- “Llamo táctica a la acción calculada que determina la ausencia de un lugar propio. Por tanto ninguna delimitación de la exterioridad le proporciona una condición de autonomía. La táctica no tiene más lugar que el del otro. Además no dispone de una base donde capitalizar sus ventajas, preparar sus expansiones y asegurar una independencia en relación con las circunstancias” (De Certeu, 1996:43)



Lo que determina esencialmente la diferencia entre ambas posiciones es la cuestión del poder. Mientras que la estrategia se encuentra organizada por el principio de poder, la táctica se encuentra determinada por su ausencia. De este modo, las estrategias de amplios sectores que tienen poder simbólico es elaborar sistemas de representación y discursos totalizadores capaces de articular con lugares físicos para imponer su autonomía. En ese entorno dominante, es que la táctica utiliza recursos vinculados al tiempo, para poder lograr consensos y mayor poder de negociación.

En la práctica, las configuraciones del Estado en distintos espacios físicos institucionalizados son parte de la estrategia para lograr imponer su forma de entender el mundo. Frente a esa realidad, la sociedad organizada en grupos de vecinos u organizaciones del tercer sector se desenvuelven en espacios de la táctica que les sirve para negociar constantemente su posición.

# Historia y evaluación de las políticas públicas en la cuenca

*“El peligro radica en que nuestro poder para dañar o destruir el medio ambiente, o al prójimo, aumenta a mucha mayor velocidad que nuestra sabiduría en el uso de ese poder”*

*Stephen Hawking, físico y divulgador científico*

El río Matanza-Riachuelo es una de las Cuencas Hidrográficas<sup>1</sup> más grandes de América Latina. La mayor parte del curso del río lleva el nombre de Río Matanza, mientras que su desembocadura es el ya conocido y siempre mencionado Riachuelo. Su curso de agua es de 64 kilómetros y un ancho medio de 35 metros, cubriendo una superficie de 2200 km<sup>2</sup> hasta la desembocadura en el Río de La Plata. Además se caracteriza por su bajo caudal y una escasa pendiente, los cuales dificultan el proceso de autodepuración del río. En la cuenca, viven alrededor de 3.500.000 personas. Las condiciones geográficas y de ubicación de los habitantes han determinado la caracterización de tres zonas diferenciadas, que se tendrán en cuenta a lo largo del TIF.

1. Cuenca Baja, ocupa los territorios de la Ciudad de Buenos Aires, Avellaneda, Lanús y parte de Lomas de Zamora. Posee gran concentración urbana y un alto desarrollo de áreas industriales.

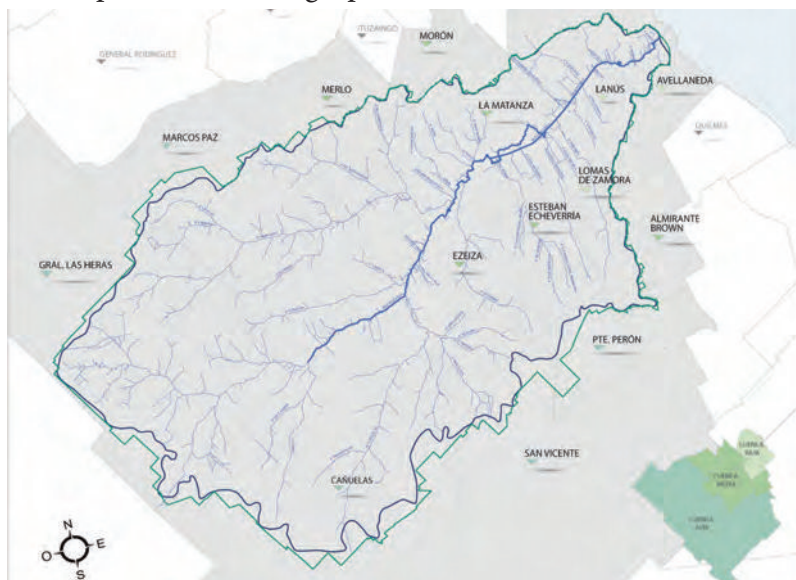
2. Cuenca Media, integrada por los partidos de Almirante Brown, Esteban Echeverría, parte de La Matanza, Ezeiza, Merlo, Morón y Presidente Perón, es una zona peri-urbana en vías de expansión con un alto desarrollo de asentamientos precarios.

3. Cuenca Alta, recorre desde la desembocadura del Arroyo Chacón hasta las nacientes en los arroyos Rodríguez, Morales y Cañuelas pasando por los partidos de Cañuelas, General Las Heras, parte de La Matanza, Ezeiza, Marcos Paz y San Vicente.

---

<sup>1</sup> Cuenca Hidrográfica: área en la cual el agua proveniente de las lluvias escurre a través del terreno y se reúne en un mismo lugar río, lago o mar.

Se trata de una zona básicamente rural con desarrollo de grandes emprendimientos agropecuarios.



Para poder entender el proceso histórico de deterioro y evolución de la Cuenca Matanza Riachuelo en materia de contaminación de suelo y agua, es necesario remontarse a tiempos de la colonia, con la instalación de los saladeros en la vera de la Cuenca.

Desde un primer momento en la historia colonial latinoamericana la Cuenca ha sido un actor clave y un fiel espectador de los proceso socio-políticos que atraviesa nuestro país. Sus aguas eran el camino ideal para el traslado del oro y la plata hacia España, mientras que el puerto de Buenos Aires se constituía como el principal protagonista del comercio. “La economía se basa en la producción de plata para satisfacer las necesidades de la metrópoli. Esto supone una utilización puntual del territorio: sólo se ocupan las ciudades y el pequeño territorio que las circunda. La concepción colonial apunta a mantener enormes espacios vacíos y a bloquear el crecimiento económico de la colonia para impedir su autonomía.” (Informe especial de la Cuenca Matanza Riachuelo, 2003:15). Hasta ese entonces, las

zonas cercanas a la vera de la Cuenca aún no habían sido ocupadas, y la extensión territorial permitía instalaciones y desarrollos productivos lejanos a los valles de inundación. El renacentismo impone su impronta en el ideario de una ciudad sumamente planificada en relación armónico con su entorno. Es por ello que, a partir de una disposición del rey de España Carlos V, las industrias que generaban grandes residuos debían instalarse río abajo para no contaminar las aguas que serían consumidas por la ciudad, y de algún modo “ocultar debajo de la alfombra” esas fábricas que afeaban el entorno. Según cuenta el historiador ecológico Antonio Brailosky, este decreto dictado por el Rey posibilitó la radicación de numerosos saladeros, curtiembres y mataderos que arrojaban sus residuos al agua. Se estima que durante esa época se faenaban 120 mil novillos por año en la Cuenca. Fue tal el deterioro y el lugar de exclusión que se le dio a la zona, que los esclavos enfermos de viruela debían pasar su cuarentena sobre barcos en la vera del Riachuelo. Esta situación fue modificando directamente la flora y la fauna del entorno, al punto que se perdieron varias especies de peces que nunca más volvieron a ser parte del ecosistema ribereño del centro del país.



Las pinturas de la época reflejan el paisaje de saladeros y mataderos en la vera a la Cuenca

Durante el año 1822, la ciudad mediante un decreto con la firma de Bernardino Rivadavia toma la decisión política de expulsar los depósitos de cueros, saladeros y mataderos bajo el argumento que emitían olores nauseabundos. Y se decide que se muden al otro lado del Riachuelo, lo que hoy es territorio de la Provincia de Buenos Aires.

Para el año 1854 estudios biológicos indican que no había vida orgánica en las aguas de la zona baja de la Cuenca, lo que da indicios del alto grado de contaminación que había ya en ese tiempo.

Para el año 1870, la actividad de los saladeros está en declive y se sanciona la ley que prohíbe ese tipo de emprendimientos, esto da pie a la instalación de empresas y fábricas industriales que continúan con las prácticas contaminantes, a través de los vertidos de sustancias tóxicas como así también el aumento de tránsito de barcos, en el río.

Para 1910, lamentablemente el ecosistema de la Cuenca en especial en las zonas baja y media, llevaba 100 años de contaminación, que no fueron suficientes para repensar desde el Estado el daño ambiental que se estaba ocasionando. Es así que, continuando con las prácticas, las empresas petroquímicas se afincan en la zona con la premisa de que la ciudad tiene que crecer como sea sin importar los costos ambientales, políticos y sociales que haya que pagar. Esta etapa es caracterizada por distintos procesos que la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires menciona de manera pormenorizada en su Informe Especial (2003) “Hay un fuerte crecimiento de la contaminación orgánica y química en relación al crecimiento de la industria pequeña y mediana.” En ese contexto, autoridades nacionales solicitaron a cada emprendimiento que antes de instalarse cumpla con ciertos requisitos ambientales, especialmente con plantas de tratamientos de desechos. Muchas fábricas realizaron los procedimientos de manera adecuada sólo un tiempo, otros ni siquiera adquirieron las instalaciones necesarias y la cuestión socioambiental en la Cuenca se siguió profundizando por años sin la más absoluta planificación ni medida para revertir la situación.



Foto histórica del Riachuelo - Fuente: Archivo Histórico de la Nación

En la década del 70<sup>o</sup> las naciones comienzan a considerar ciertas inquietudes con respecto a la cuestión ambiental, a tal punto que la Organización de Naciones Unidas decide convocar a la Conferencia sobre Medio Ambiente en Estocolmo en 1972. Nuestro país decidió tomar cartas en el asunto y creó, por resolución interministerial 499/73, la Comisión Interministerial de Preservación del Medio, lo que sería el primer paso para la posterior conformación de la Secretaría de Ambiente. Esta Comisión tenía como objetivo asesorar al Poder Ejecutivo en materia ambiental, pero la contaminación en la Cuenca seguía siendo un ítem más de un programa de protección ambiental nacional. Volviendo a 1972, Juan Domingo Perón desde el exilio en España escribía un texto sumamente crítico y revolucionario para los tiempos que se estaban viviendo, “El mensaje a los pueblos y gobiernos del mundo”<sup>2</sup>, en el que detallaba: “Creemos que ha llegado la hora en que todos los pueblos y gobiernos del mundo cobren conciencia de la marcha suicida que la humanidad ha emprendido a través de la contaminación del medio ambiente y la biosfera, la dilapidación de los recursos naturales, el crecimiento sin freno de la población y la sobre-estimación de

2 Mensaje emitido desde Madrid, el 21 de febrero de 1972.

la tecnología, y la necesidad de invertir de inmediato la dirección de esta marcha, a través de una acción mancomunada internacional.” (Mensaje a los pueblos y gobiernos del mundo, 1972:1). Un claro ejemplo de lo que se estaba viviendo a nivel global.

Al año siguiente, la fórmula Cámpora- Solano Lima ganó las elecciones presidenciales, lo que permite el retorno de Perón no sólo al país sino también al poder, un momento sumamente esperanzador para la Argentina, sobre el cuál no me detendré en este trabajo pero invito al lector a investigar sobre el mismo. La presidencia de Perón está signada por un hito histórico que es la creación de la primera Secretaría de Ambiente nacional, y una de las pioneras en el mundo. Algunos sectores ambientalistas se esperanzaban y vislumbraban una luz al final del túnel de contaminación que atravesaba la Cuenca. Lamentablemente, la muerte de Perón en 1974 debilitó un camino de políticas públicas que podían haber revertido la situación y echó por tierra cualquier posibilidad de saneamiento en la Cuenca. A esto se le sumó dos años más tarde, el inicio de la más sangrienta y feroz dictadura militar ocurrida en nuestro país terminó por desmantelar la Secretaría de Ambiente, entre tantas otras cosas que destruyó.

El proceso económico neoliberal encabezado por Martínez de Hoz y llevado a cabo por la Dictadura Militar (1976-1983) provocó dos cuestiones. Por un lado, la pobreza aumentó de manera considerable y sin una fuerte política de vivienda, los sectores más humildes y excluidos se instalaron en la zona inundable (camino de sirga) de la Cuenca, preferentemente en la Provincia de Buenos Aires<sup>3</sup>. Por otro, se aplicó como política pública lo que se denominó como “cuota resarcimiento por contaminación”. Esto que fue pensado en un primer momento como una medida precautoria para evitar la contaminación ocasionó que, por las cuotas tan baja, las empresas preferían pagar

---

<sup>3</sup> Una vez más en la historia de la Cuenca, la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia se disputaban su territorio. Esta vez no era por sacarse de encima los frigoríficos y saladeros sino la población, que en definitiva era considerada como residuos.



y seguir utilizando el agua del Riachuelo, además de gozar de la falta de regulación por parte del Estado. La intención de la recaudación de dinero tenía por objetivo poder realizar obras de saneamiento y limpieza de la Cuenca, algo que nunca ocurrió. Sin duda, como describí la irrupción de las recetas neoliberales y el cambio de lógica de producción a nivel mundial fueron un cóctel explosivo para la Cuenca.

### **La vuelta a la democracia**

Con el renacimiento democrático y el ambiente en la agenda de campaña de la Unión Cívica Radical, ganadora de las elecciones presidenciales de 1983, se preveía un trabajo mancomunado junto a la Ciudad de Buenos Aires, la Provincia y los municipios para hacer foco en la cuestión ambiental. A esto se le suma, que la Cuenca baja fue uno de los lugares predilectos por las portenños y nacionales para llevar visitas extranjeras. En el año 1983 fue visitada por el científico y ecologista francés Jacques Yves Cousteau, invitado por el entonces Municipio de Buenos Aires para seguir de cerca el comienzo de las tareas de saneamiento, y quedó horrorizado con la situación de las aguas contaminadas en el lugar, según reflejan los periódicos de la época.



Cousteau durante su recorrida por el Riachuelo. (Fotografía de Adolfo Passalacqua el 11 de agosto de 1983)



Pero la de Cousteau no iba a ser la única visita ilustre que recibía la Cuenca en esos tiempos. En 1985 el presidente Alfonsín le propuso a su par italiano Sandro Pertini recorrer la zona de La Boca, un barrio de fuerte raigambre italiana. Además, y por insistencia del mandatario italiano, decidieron subirse a un bote y mirar el pintoresco barrio porteño desde las aguas que bañan sus costas. Pese a las visitas internacionales, las políticas públicas entorno a la Cuenca baja seguían sin encontrar un rumbo definitivo.



Raúl Alfonsín junto a Sandro Pertini recorren, el 9 de marzo de 1985, el Riachuelo - Fotografía publicada en el Diario La Nación.

El presidente Raúl Alfonsín, jaqueado por conflictos políticos internos y la crisis económica, no pudo llevar a cabo más que algunas tareas de saneamiento aisladas. A su vez, los municipios de Avellaneda y Lanús, dos territorios de fuerte concentración industrial aumentaban el número de empresas afincadas a la vera de la Cuenca. Y comenzó a tomar notoriedad una zona ubicada en territorio de Avellaneda llamada “Villa Inflamable”.

Un barrio en el que viven alrededor de 1500 familias, la gran mayoría con graves enfermedades producto de la contaminación del aire por parte de las fábricas, la cercanía a la desembocadura de la Cuenca Matanza Riachuelo y la falta de cloacas, un combo explosivo que deteriora la calidad y acorta la esperanza de vida de los vecinos.

Alertado por las problemáticas socio-ambientales de la Cuenca, Alfonsín firma un acuerdo entre la Ciudad, la Provincia y los municipios para abordar la problemática y lograr el saneamiento pero no pudo avanzar.

A medida que este panorama se planteaba en las zonas de la Cuenca baja, las grandes extensiones territoriales de la provincia de Buenos Aires, y en particular, los territorios agro-ganaderos de la Cuenca Alta llevan décadas desarrollando un nuevo modelo neoliberal de producción. En ese sentido, la Cuenca es el escenario perfecto para la expansión de nuevos cultivos foráneos que necesitan del agua como recurso natural para su rentabilidad.

Finalizando el Gobierno de Alfonsín, la situación de la Cuenca es similar a la que históricamente se ha planteado. La Cuenca Baja y Media han aumentado la cantidad de empresas que contaminan sus aguas, en complicidad con las autoridades municipales. En la Cuenca Alta, el grado de contaminación del agua es menor, pero se empieza a vislumbrar el corrimiento de las fronteras y la aparición de nuevos métodos nocivos para el ambiente en la producción agropecuaria.

### **Los 90': Promesas vanas de un amor que se escaparon con el viento**

Ante la debacle financiera que vive nuestro país, Raúl Alfonsín decide adelantar las elecciones presidenciales. Como rival, dentro del Partido Justicialista, se presenta Carlos Menem, un candidato cuya imagen representa a la de un caudillo del interior. Riojano y de patillas largas, entiende perfectamente qué es lo que el ciudadano argentino quiere escuchar y lanza su campaña

con fuertes consignas como salarizado y revolución productiva. En cuanto a lo ambiental, y particularmente sobre la Cuenca, lanza una propuesta que quedará marcada a fuego en el imaginario colectivo argentino, y no justamente por su cumplimiento. Entendiendo que se trata de una problemática ambiental que el gran porcentaje de los argentinos pretende solucionar, prometió limpiar el Riachuelo en mil días. Para ello, designa a María Julia Alsogaray a cargo de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Nación, a través del decreto Decreto 2419/91. Una vez asumida la funcionaria anunciaba: “En 1995 vamos a ir allí a pasear en barco, a tomar mate, a bañarnos y a pescar”.<sup>4</sup>

Al mismo tiempo, y a unos kilómetros del escenario anteriormente descrito, el proceso acelerado de concentración de la tierra a nivel nacional y el comienzo de la producción masiva de la soja ocasionó un reacomodamiento de lo agropecuario en la zona de la Cuenca Alta y Media. Ese corrimiento de las fronteras internas, sumado a los requerimientos internacionales que solicitaban cada vez más carne argentina y soja, logró que el ganado vacuno se instalase en los valles de inundación de la Cuenca produciendo grandes desechos que van a parar al río. También, el uso masivo de productos como glifosato, un agroquímico indispensable para el paquete tecnológico de la soja genéticamente modificada toma contacto con el agua. Esto ocurre en diferentes cursos de agua, los más afectados por el glifosato son los humedales de la Laguna Rocha en Esteban Echeverría, uno de los principales afluentes de la Cuenca como así también en la zona de General Las Heras y Marcos Paz.<sup>5</sup> En ese sentido, Horacio Capel (2003) sostiene que “El proceso de apropiación de los espacios y recursos de la Tierra significa, en definitiva,

---

4 [https://www.clarin.com/sociedad/asignatura-pendiente\\_o\\_B14gdHjlotx.html](https://www.clarin.com/sociedad/asignatura-pendiente_o_B14gdHjlotx.html)

5 Datos extraídos de EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. En: [http://www.ec.gba.gov.ar/areas/estudios\\_proyecciones/Principales\\_cultivos/Soja/soja.php](http://www.ec.gba.gov.ar/areas/estudios_proyecciones/Principales_cultivos/Soja/soja.php)

la disminución de los bienes comunes o de uso común. En ese proceso hay ganadores y perdedores.” (Capel 2003: 2).

Además, los 90´ también trae consigo la proliferación de los barrios cerrados, bajo el precepto de ideas liberales como la propiedad privada, la seguridad y el confort. Todo en un mismo lugar. Si bien no existen estadísticas de cuántos barrios cerrados se han construido en los últimos años, las consecuencias en el ambiente dan cuenta del crecimiento exponencial de este tipo de viviendas. La construcción de barrios cerrados implica las modificaciones de los lechos del río y avances sobre los valles de inundación de ríos y lagunas que alimentan a la Cuenca.

Todas estas causas se dan en las vías de navegación de un río cuyo cauce se desarrolla en la llanura con cursos de agua cortos, de escaso caudal permanente, con recorridos irregulares, amplios valles de inundación, irrupción de flora y fauna foránea que impiden la descontaminación natural.

En el año 1993, se puede visibilizar los primeros intentos de creación de organismos y mesas de diálogo que incluya a los actores sociales de la Cuenca. A través del Decreto 1093/93 promulgado por el Estado Nacional se crea el Comité Ejecutivo para el Saneamiento de la Cuenca Hídrica Matanza/Riachuelo, que reúne a autoridades de la Provincia, el CEAMSE (Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado) y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Entre sus principales funciones, según destaca el decreto, está la de “Coordinar las acciones interjurisdiccionales de los distintos organismos competentes de la Administración Pública Nacional, Provincial o Municipal involucrados en el proceso de saneamiento de la cuenca hídrica Matanza/Riachuelo.” y “Determinar las acciones conducentes y los mecanismos que se emplearán en la ejecución del saneamiento y limpieza de lecho y espejo de agua.”<sup>6</sup> En el año 1995, se realizan modificaciones en el Comité a través del Decreto 482/95. El Comité pasa a llamarse Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica

---

<sup>6</sup> <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/10000-14999/13368/norma.html>

Matanza Riachuelo. El objetivo del área sigue respondiendo a la necesidad de cumplimentar la promesa hecha en campaña por el Presidente de limpiar y lograr el saneamiento definitivo de la Cuenca.

En ese sentido, a través del Comité, el Gobierno Nacional durante el año 1998 y a través del Decreto 145/98 aprueba el modelo de préstamo n° 1059/OC-AR con lo que consigue otro empréstito otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo de 250 millones de dólares para el saneamiento de la Cuenca. El requisito para la entrega total del préstamo era, durante el plazo de 4 años, comprometer a las principales industrias para lograr la reducción de la emisión de efluentes. Alfredo Alberti presidente de la Asociación de Vecinos de la Boca, una de las tantas ONG's de vecinos que trabajan en el mejoramiento de la Cuenca, sostiene: "El préstamo se adquirió en función de compromisos entre los que se destacaba el asumido por 65 empresas, causantes del 90 por ciento de la contaminación con metales pesados, que debían construir plantas de tratamiento o sistemas de producción limpia: no hicieron nada y, del préstamo, a la cuenca fue sólo un millón de dólares, y para tareas cosméticas: limpiar el espejo de agua, es decir, lo que se ve, y sacar cascos hundidos; aún esto fue inútil porque, como siguen amarrando barcos inactivados, siguen hundiéndose". Como señala Alberti, del mencionado crédito se utilizó un porcentaje ínfimo para la limpieza del río. El resto de la inversión fue volcada a estudios de consultoría ambiental, pero sin medidas de fondo ni diseño de políticas públicas. La Fundación Ambiente y Recursos Naturales realizó un estudio muy detallado sobre el crédito y sostuvieron que "el mismo contó con un elevado grado de subejecución por parte del Estado Nacional y las jurisdicciones involucradas. Prueba de ello es que el 77% del total de los montos efectivamente utilizados para la CMR se destinaron a solventar consultorías y actividades no transformadoras del medio, mientras que tan sólo un 10 % fue destinado al rubro

obras y consistió fundamentalmente en la remoción de cascos hundidos y limpieza del espejo de agua.<sup>77</sup>

En conclusión durante toda la década de los 90', la participación tanto del Poder Legislativo como del Poder Judicial es prácticamente nula en relación a la Cuenca. No existe información en ninguno de los poderes del Estado mencionados al respecto, al punto de que todas las normas vinculadas a Matanza-Riachuelo son a través de decretos o reglamentaciones del Poder Ejecutivo Nacional.

### **El estallido social de 2001**

Durante la década del 2000 se van a dar los cambios más significativos en materia de políticas públicas entorno a la CMR, pero para ello habría que esperar. En los primeros años de la mencionada década, la crisis social y económica que estaba viviendo nuestro país consecuencia del descalabro que habían dejado las recetas neoliberales del Fondo Monetario Internacional, hicieron que los problemas ambientales queden en un segundo plano. Lo importante y lo inmediato para los Gobiernos se transformó en encontrar soluciones de estabilidad y gobernabilidad frente al descontento social. Apenas cumplidos dos años de mandato, el presidente Fernando De la Rúa renunció y abandonó la Casa Rosada en helicóptero, dejando detrás de su huida un escenario lamentable de represión, hambre y muerte.

El paso fugaz de Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saá y Eduardo Camaño por la presidencia de nuestro país no es trascendente en cuanto a las políticas públicas ambientales aplicadas, al punto de que es muy probable que ninguno de los tres haya tenido tiempo de pensar qué hacer en la CMR.

Con la asunción de Eduardo Duhalde, la gobernabilidad iba a lograr cierta estabilidad hasta las elecciones. En lo que respecta a la Cuenca, el presidente decide a través del decreto n° 808/02 redireccionar 150 millones de dólares, de los fondos solicitados por el menemismo al BID. Es así que 50 millones de dólares se

utilizaron para financiar el Programa de Atención de Grupos Vulnerables, mientras que 100 millones de dólares fueron destinados al Programa de Becas de Retención Escolar. Pese a la falta de recursos, en la desembocadura se continuaron con algunos trabajos de recupero de las aguas, mientras que la tarea de concientización y educación ambiental en las escuelas secundarias de distintos municipios ubicados en la cuenta media y alta contrarrestaban el avance de los agroquímicos y los basurales clandestinos. En esta etapa, de corrimiento del Estado, es necesario destacar el rol que tuvieron las organizaciones del tercer sector en la Cuenca. “Había quienes se juntaban a hablar del problema como una necesidad inapelable, hacer diagnósticos y a diseñar estrategias posibles” (Aizen 2014:24). Entre dichas organizaciones se destaca el trabajo realizado por Greenpeace, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y la Asociación de Vecinos de la Boca, entre otros, que posteriormente y junto a la Defensoría del Pueblo de la Nación redactarían dos informes de situación de la Cuenca denominados “Matanza-Riachuelo, la Cuenca en crisis”. En ese sentido, la Directora de Prensa de FARN María Emilia Garro respondió a una entrevista realizada para este TIF que “FARN trabaja en la temática del Riachuelo desde el año 2001. Se involucra en ese momento por la situación deplorable de la cuenca en cuestión ambiental y social. En el año 2003 llevamos adelante junto con el Defensor del Pueblo distintos informes con relación al estado crítico de la cuenca.” Dichos informes servirían como fundamento para las resoluciones 31/2003, 112/2003, 43/2006, 44/2006, 46/2006, 47/2006 y 48/2006 de la Defensoría del Pueblo de la Nación y como apéndice para la presentación judicial que se haría en los años posteriores ante la Corte Suprema de Justicia.

### **2004, el año de inflexión en la Cuenca**

Hubo que esperar algunos años para que ocurriera un cambio rotundo en la manera de pensar políticas públicas en la Cuenca. A partir del año 2004, vecinos de la CMR denuncian



penalmente a distintos actores sociales. El nombre más notorio, y que ocuparía un lugar central en las páginas de la Cuenca, es el de Beatriz Mendoza. Esta psicóloga social que trabajaba en un programa de adicciones de la Municipalidad de Avellaneda en Villa Inflamable sufrió en carne propia los avatares de las falta de políticas públicas en relación a la calidad del agua y la contaminación del Riachuelo, cuando se enteró que tenía tolueno<sup>8</sup> en el cuerpo. Junto a Mendoza, se presentaron otras 17 familias que iniciaron su demanda por daños y perjuicios contra el Gobierno Nacional, el Gobierno Provincial, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y 44 empresas conocidas de la zona. En ese sentido, Beatriz Mendoza resalta “fuimos 16 porque éramos los que trabajamos en la salita de Villa Inflamable, y también se sumaron compañeros de otra sala, en un momento nos trasladaron a una unidad sanitaria que está por fuera del Polo pero que igual recibe los efectos de la contaminación. Hay gente que se sumó porque vio una posibilidad económica –y la sigue viendo- y hay otros que no quisieron sumarse por temor a represalias. Los 16 fuimos estudiados y, en realidad, nunca íbamos todos a ver la causa, siempre estábamos más activamente una compañera, la Dra. Raffoul, y yo. Además las dos veníamos trabajando en Inflamable – ella como pediatra, yo como psicóloga social- y veíamos la patología relacionada con la contaminación por el metal. Cuando presentamos la demanda quedó mi nombre”<sup>9</sup>.

La denuncia contiene un sólido marco legal amparado por el artículo 41 de nuestra Constitución Nacional que establece que “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber

---

8 El tolueno es una sustancia nociva, altamente tóxica. Es la materia prima para producir materia prima para la elaboración de poliuretano, medicamentos, colorantes, perfumes y detergentes. El contacto directo con dicha sustancia produce graves lesiones al cuerpo, en especial, en el Sistema Nervioso, hígado y riñones.

9 <http://metropolitana.org.ar/idm/entrevista-beatriz-mendoza-hay-una-gran-ganancia-en-estos-anos-antes-cuando-hablabas-de-contaminacion-la-gente-se-reia-y-ahora-cree/>

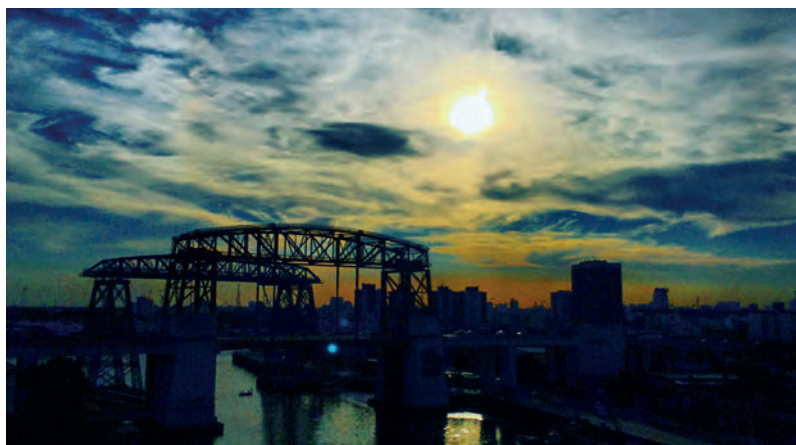


de preservarlo.”, por la Ley 25.675 también llamada Ley General del Ambiente y por la Ley 25.688 de presupuestos mínimos para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional. Además, durante el largo camino judicial, la causa fue acompañada por la Defensoría del Pueblo de Nación y organizaciones no gubernamentales como Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), la Asociación de Vecinos de La Boca, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Fundación Greenpeace Argentina y Fundación Metropolitana, entre otras.

En el año 2006, la Corte Suprema de Justicia se declara competente frente a la demanda colectiva por daños ambientales en el Riachuelo, al mismo tiempo que desestima su competencia frente a las demandas individuales de cada afectado. En este último caso, recomienda a los afectados realizar las correspondientes denuncias en los juzgados donde habitan. Para diciembre de 2006, la situación de la Cuenca toma relevancia no sólo en la agenda mediática sino también en la política. Al mismo tiempo en diciembre de ese año se determina crear, a través de la Ley 26.168, la ACUMAR (Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo). Sin duda, la creación del organismo es un paso muy importante para el saneamiento de la Cuenca. Su principal característica es la de ser un organismo multi-jurisdiccional y multi-controlado, con la función de regular, controlar y fomentar respecto de las actividades industriales, la prestación de servicios públicos y cualquier otra actividad con incidencia ambiental de la Cuenca, pudiendo intervenir administrativamente en materia de prevención, saneamiento, recomposición y utilización racional de los recursos naturales. En ese sentido, Homero Bibiloni señala “a ACUMAR la controla la Corte Suprema, los dos jueces, la SIGEN a través de auditorías interna, el Frente Activo, la Ley de Información pública, la prensa y los intendentes que claman porque las obras lleguen. Es decir, es el organismo más controlado de Argentina. Y además hay un convenio con la Auditoría General de la Nación para ver cómo se ejecutan las partidas. Entonces se pensó un organismo que coordinara políticas públicas. Y después, se demostró que en ACUMAR se

podía hacer consultoría pública muy buena y barata sin acudir a los privados” (Entrevista realizada a Homero Bibiloni). La definición de ACUMAR plantea la tarea, por primera vez en muchos años, de garantizar que los distintos gobiernos logren una mesa de diálogo para diagramar políticas públicas que tiendan a mejorar la calidad de vida de los vecinos del Riachuelo y de toda la Cuenca. Según la ley creadora, su directorio estará compuesto por OCHO (8) integrantes, entre ellos el titular de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros, quien ejercerá la presidencia. Los restantes integrantes serán TRES (3) representantes del Poder Ejecutivo nacional, DOS (2) representantes de la provincia de Buenos Aires y DOS (2) representantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Además la ley establece un Consejo Municipal conformado por “un representante de cada Municipio de las jurisdicciones comprendidas, cuyo objeto será el de cooperar, asistir y asesorar al Ente”.

Retomando el fallo del Máximo Tribunal, también encomendó al Defensor del Pueblo de la Nación y las ONG´s la conformación de un Cuerpo Colegiado con la función de controlar el Plan de Saneamiento y las obligaciones y fallos que la Corte establece en esta sentencia.



Desembocadura de la Cuenca Matanza Riachuelo. Fotografía: Kaloian Santos Cabrera

En el mes de julio de 2008 la Corte Suprema de Justicia; compuesta por los jueces Ricardo Lorenzetti, Elena Highton de Nolasco, Carlos Fayt, Juan Carlos Maqueda, Eugenio Zaffaroni y Carmen Argibay; dictó un fallo sin precedentes que determinó la responsabilidad del Estado y su obligación de lograr el saneamiento del río. En el fallo, que será analizado detenidamente en el capítulo “Causa Mendoza: herramientas judiciales para el acceso a un ambiente sano.”, también recomendó a la Defensoría del Pueblo de Nación como organismos de monitoreo de la redacción y realización de un Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA). El mes siguiente, y por orden de la Corte Suprema, la Auditoría General de la Nación presentó un informe en el que advierte que la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación había ejecutado notablemente los presupuestos destinados a dos programas: el Programa de Integración Cuenca Matanza - Riachuelo y el Programa de Gestión Ambiental Matanza Riachuelo<sup>10</sup>. El informe muestra que el año anterior, es decir 2007, el primero de los programas alcanzó una ejecución del 15,8%, mientras que el otro 35,7%. La

---

10 con créditos del BID 1059/OC-AR.

Auditoría General concluye que, es fundamental que ACUMAR trace nuevas metas y mejore la situación de distribución de los créditos.

Teniendo en cuenta lo señalado por la Auditoría, el PISA fue presentado en 2009 y actualizado en 2010 y 2016. El documento fue realizado por más de 200 especialistas del Gobierno de la Ciudad, la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno Nacional, además fue objetivo de análisis y debate con el asesoramiento de diversos departamentos de la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA).

Entre los aspectos más importantes de la implementación del PISA, detallados en sus documentos de constitución, están:

- Fijación de plazos para el cumplimiento de distintas etapas
- Acceso a la información pública, es decir publicar todos los avances realizados
- Realización de inspecciones a las industrias de la Cuenca para la posterior identificación de las contaminantes.
- Presentación en forma pública, actualizada trimestralmente, del estado del agua.
- Saneamiento de basurales y cloacas
- Limpieza de los márgenes y expansión de la red de agua potable.

En caso de incumplimiento, la Corte Suprema estableció multas diarias al Presidente de ACUMAR<sup>11</sup>. Como se puede observar en los objetivos de implementación, la Corte Suprema además de determinar el saneamiento del río, se entendió que las soluciones a un problema socio-ambiental tienen que ser una mirada holística que apunte a la mejora de la calidad de vida en diversos aspectos. Según un documento realizado por ACUMAR para docentes “El PISA establece actividades que se deben realizar, por líneas de acción, en el corto, mediano y largo plazo, con el fin último de alcanzar los tres objetivos que manda el fallo de la CSJN: mejorar la calidad de vida de la población

---

11 Cargo ocupado por el Secretario de Ambiente de Nación.

que habita la Cuenca, recomponer el ambiente y prevenir futuros daños” (2014:8)

Como mencionó, el ex Secretario de Ambiente Homero Bibiloni, la Corte Suprema encargó el control de todo lo vinculado a la asignación de fondos a la Auditoría General de la Nación, mientras que la Defensoría del Pueblo fue el encargado de coordinar la participación ciudadana en la ejecución del plan. Este último punto es fundamental e innovador, por primera vez en la historia ambiental de nuestro país, se da lugar a las organizaciones de la sociedad civil a tener un espacio de control y fiscalización de las políticas públicas.

Por otro lado, un punto fundamental para el Plan Integral de Saneamiento Integral de la Cuenca Matanza Riachuelo es el sector industrial, que se considera de vital importancia por sus prácticas en los últimos años y su alto grado de contaminación. Por tal motivo, la estrategia del PISA fue lograr la reconversión industrial. Esto quiere decir, un programa que permita a las industrias seguir produciendo, mantener los puestos laborales y adoptando una postura ambientalmente responsable. A través de la Resolución 1139, la Secretaría de Ambiente de la Nación aprobó diversos Programas de Reconversión Industrial (PRI), que corresponden a planes destinadas a mejorar el desempeño y la gestión ambiental de diversas industrias de la zona. Los proyectos consisten en la presentación de procesos en los que demuestre una mitigación en las prácticas de trabajo contaminantes.<sup>12</sup>

Por otro lado, y en relación a lo planteado en el documento del PISA, se establece el Plan Sanitario de Emergencia. Dicha política pública sanitaria reconoce los elementos contaminantes en relación a lo denunciado por la Causa Mendoza, entre ellos: La gran cantidad de complejos industriales presentes en la Cuenca, la precariedad de las viviendas y la ausencia de condiciones de infraestructura, etc. En definitiva, y como sostengo durante todo el trabajo, es imposible pensar que la problemática de la Cuenca es sólo ambiental, sino que como consecuencia de

---

<sup>12</sup> Según datos elaborados por ACUMAR al mes de junio de 2015 el número total de establecimientos reconocidos y empadronados era de 23.405.

un ambiente saturado se producen afecciones sobre la población que la habita. Este plan se propone una estrategia de intervención a través de la Atención Primaria para la Salud (APS), es decir, el objetivo es lograr el acceso de la población a salas de salud descentralizadas. Para ello, es fundamental la capacitación de los profesionales de la salud en temáticas acordes al barrio y el fortalecimiento de los recursos materiales y económicos de la salas por parte del Estado. El área encargada de garantizar la aplicación del plan es la Dirección de Salud y Educación Ambiental de ACUMAR.

Por último, y como tercer eje del PISA, se encuentra la política habitacional y las condiciones de vivienda. A lo largo de la Cuenca pueden observarse distintos tipos de espacios urbanos informales denominados villas o asentamientos. Por eso, y cómo han determinado distintos actores sociales en relación a la Cuenca, no es sólo una cuestión de materiales con los que se arma una casa sino que se deben incluir servicios como recolección de residuos, electricidad, gas y cloacas. Además, se debería garantizar un entorno en el que las personas puedan acceder a la educación, el trabajo, salud, transporte, etc. En ese sentido, el PISA contempla la asistencia en materia habitacional para 17.771 familias que viven en riesgo ambiental en el territorio de la cuenca, a través de ejes estratégicos:

- construcción de viviendas
- mejoramiento de las existentes
- mejoramiento del hábitat mediante obras de infraestructura.

Desde el fallo de la Corte Suprema en 2008 a la fecha, ACUMAR ha venido trabajando con diversos avances y retrocesos en materia ambiental. Pese a sus dificultades como organismo multijurisdiccional, sumado a los cambios de funcionarios propios del contexto político, ACUMAR ha seguido avanzando con las metas y objetivos delimitadas por el PISA y controladas tanto por la Corte Suprema de Justicia como por las organizaciones encargadas de ello. Es imposible pensar que después de casi 200 años de historia, el cambio sea inmediato, pero las

condiciones están dadas como para que las políticas públicas no se detengan.

En 2015, las elecciones presidenciales enfrentaron a Daniel Scioli y Mauricio Macri en el ballottage por la presidencia de nuestro país. Ambos candidatos, impulsados por los debates mundiales en torno al ambiente, adelantaron a los medios de comunicación durante la campaña la necesidad de elevar el rango de la Secretaría de Medio Ambiente de Nación a Ministerio.<sup>13</sup>

Luego del triunfo de la fórmula Mauricio Macri - Gabriela Michetti, se impulsó por decreto la creación del nuevo Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (MAyDS).<sup>14</sup>

A pesar del pomposo anuncio, y el aumento en la cantidad de recursos humanos y económicos, la situación de la Cuenca siguió siendo la misma. El avance y control de la situación ambiental sigue en manos de ACUMAR, un lugar por el que varios funcionarios se pelearon por presidir debido a la cuantiosa suma de dinero público y privado que maneja la autoridad. El interés por saber la función del Ministerio de Ambiente y su relación con ACUMAR y la Cuenca, me llevó a hacer la misma pregunta a todos los entrevistados de este trabajo: “¿Crees que haberle dado otro rango podría ayudar/colaborar a ACUMAR en mejorar la situación de la Cuenca?”. La respuesta fue siempre la misma.

*“La creación del ministerio no le cambió nada a ACUMAR. Y si me preguntás mi posición personal, tampoco creo que ha ayudado mucho esto de pasar de ser Secretaría a Ministerio, porque la relación con las cuestiones ambientales no se resuelven creando un Ministerio. Pese a que generó muchas expectativas y podía ser un buen paso pero las autoridades que pusieron a cargo no están a la altura, simplemente porque no vienen del ámbito ambiental, porque no conocen las problemáticas. Además, si vos ves las experiencias europeas que están avanzados en la materia, dicen*

---

<sup>13</sup> <http://www.lacapitalmdp.com/noticias/La-Ciudad/2015/03/18/278065.html>

<sup>14</sup> <https://www.bigbangnews.com/politica/Apenas-asumio-Macri-creo-por-decreto-cuatro-nuevos-ministerios-20151211-0049.html>

*que lo peor que puedes hacer para resolver la cuestión ambiental es crear un ministerio. Vos lo que tenés que hacer es llevar la mirada ambiental a todos los ministerios: Educación, producción, etc.”*

(Entrevista personal a la docente y periodista ambiental de Página 12 Lorena Suárez).

*“No tiene mucho que ver en relación a la Cuenca porque eso es competencia de ACUMAR. Es bueno que el área ambiental tenga una jerarquía mayor que una secretaría, pero si la opinión del Ministerio frente a un tema va a ser la última campana detrás de la voz del Ministerio de Energía o Minería, es cambiar para que nada cambie”*

(Entrevista personal a Laura Rocha, periodista ambiental de La Nación)

Frente a las respuestas podemos destacar por un lado la fortaleza de las competencias de ACUMAR en la Cuenca, que continúan por encima del Ministerio, lo que habla de un organismo firme que trasciende los cimbronazos de la política ambiental nacional. Pero también las respuestas fueron bastante gráficas en cuanto a la importancia del Ministerio y sus funciones, si bien como se mencionó anteriormente no es menester de esta investigación detenernos en ello, son bastante gráficas y ponen en peligro las futuras discusiones en torno al ambiente.





# Los municipios, la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia: el encuentro de decisiones tripartitas

*“Y en las dos orillas del Riachuelo miles de personas habían construido sus casas en los terrenos vacíos, desde precarios ranchos de chapa hasta muy decentes departamentos de cemento y ladrillos. (...) ese olor a podrido del Riachuelo (...) lo causaba la falta de oxígeno del agua. La anoxia (...) el río negro que bordeaba la ciudad básicamente estaba muerto, en descomposición: no podía respirar.”*

*Mariana Enríquez - Las cosas que perdimos en el fuego*

La Cuenca Matanza Riachuelo es atravesada por 14 municipios<sup>1</sup> de la Provincia de Buenos Aires (Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, Gral. Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo, Morón, Presidente Perón y San Vicente) y la Ciudad de Buenos Aires<sup>2</sup>. Además sobre el territorio tienen jurisdicción el Gobierno de la Provincia y el Gobierno Nacional.

En ese sentido, la falta de articulación entre los tres ámbitos estatales (municipal - provincial y nacional) fue la mayor dificultad a superar a lo largo de los años. “Como resultado de estos diversos factores, la cuenca Matanza Riachuelo presenta un escenario particularmente desfavorable para la adopción de políticas públicas tendientes a la rehabilitación urbana y al saneamiento hídrico. Estas dificultades se han visto acentuadas, además, por la superposición de competencias sobre un mismo territorio y la falta de coordinación interjurisdiccional, que por décadas ha bloqueado la posibilidad de que alguna autoridad

---

<sup>1</sup> Los municipios de la Provincia de Buenos Aires tienen una entidad jurídica que deriva de los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional. Además, la Constitución de la Provincia establece el Régimen municipal, con atribuciones que son fijadas por la Ley Orgánica de las Municipalidades. Entre sus competencias está la del control ambiental y la recolección de residuos sólidos.

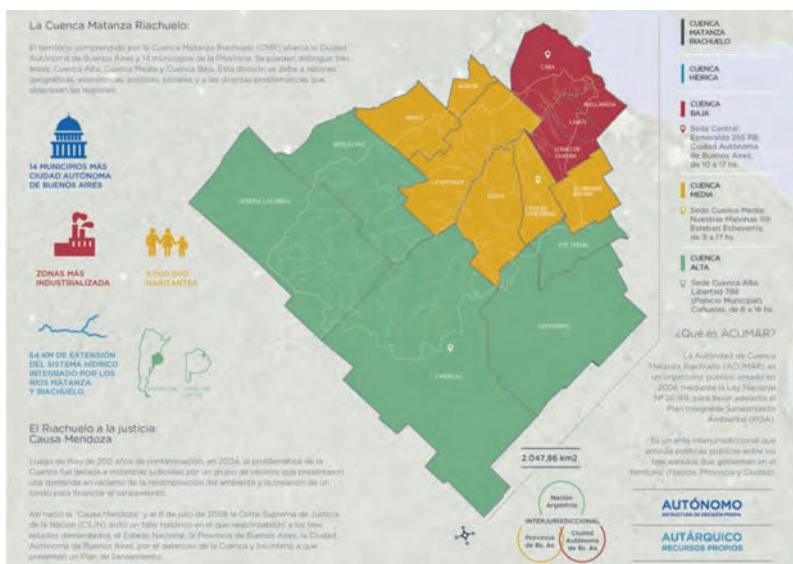
<sup>2</sup> En CABA, la Cuenca atraviesa toda la Comuna 8 y parcialmente las Comunas 1, 3, 4, 5, 6, 7, 9 y 10.

asuma la responsabilidad política por la recuperación ambiental de la cuenca.” (Merlinsky 2013; 62).

Pese a algunos intentos aislados como fue la reconversión de la ribera de Lanús, un acuerdo celebrado durante el año 1973 entre la Secretaría de Medio Ambiente y el intendente de la localidad de la zona sur del conurbano bonaerense. O el Operativo Riachuelo, llevado adelante por el brigadier Cacciatore, intendente de facto de la Ciudad de Buenos Aires durante la dictadura militar, que sólo removió algunos barcos abandonados en Avellaneda y La Boca. A esto hay que sumarle la sanción de la ley provincial 9.597, quizás uno de los instrumentos normativos más importantes de la época. La misma aprobaba un convenio entre la, por entonces, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el Gobierno Provincial. Dicho acuerdo establecía como objetivo diseñar y llevar a cabo tareas necesarias para lograr el saneamiento del Riachuelo. Las tareas, según detalla la normativa, eran encomendadas con exclusividad al Cinturón Ecológico Área Metropolitana S.E. (antecesor del CEAMSE). Por falta de presupuesto, sumado a las idas y vueltas por parte de los actores gubernamentales, se completó sólo una primera etapa destinada a la remoción de cascos de barcos y otros obstáculos del curso del río.

Recién con la vuelta a la democracia, los intentos por lograr una mesa de diálogo conjunta entre todos los actores se hicieron evidentes. En un comienzo, los municipios fueron los principales relegados de estos acuerdos, ya que se consideraba representados por el Gobierno Provincial. Por otro lado, si bien la CMR sufre el deterioro ambiental producto de la contaminación del agua y consecuentemente ocasiona en las comunidades aledañas a la Cuenca distintas afecciones socioeconómicas y sanitarias; como hemos desarrollado con anterioridad cada municipio presenta sus particularidades dependiendo en la zona en la que se encuentra. Por tomar un ejemplo, el municipio de Avellaneda, más cercano a la desembocadura de la Cuenca, presenta grandes contrastes en relación a Cañuelas, afectado principalmente por productos agroquímicos utilizados en la zona

o las construcciones de barrios cerrados sobre los humedales. A esto se le suma, otra problemática recurrente en municipios como Almirante Brown, Esteban Echeverría y La Matanza que figuran entre los territorios con más basurales a cielo abierto cercanos a la Cuenca.<sup>3</sup>



Fuente: Acumar

A partir de 1994, la reforma constitucional reconoció la autonomía municipal, en concordancia con la descentralización del Estado Nacional, lo que incrementó las responsabilidades de los municipios teniendo bajo su órbita los servicios públicos, infraestructura, planificación estratégica del territorio y desarrollo local. No obstante, los gobiernos locales no contaban con los recursos necesarios para cumplir con dichas tareas de manera adecuada. El aspecto positivo de la autonomía municipal es que permitió que los municipios se involucraran activamente en la implementación y diseño de políticas públicas en torno a la Cuenca Matanza Riachuelo. Además, favoreció a fomentar la participación y el compromiso de las comunidades locales.

<sup>3</sup> Datos del Informe sobre la Cuenca Matanza Riachuelo realizado en 2003 por la Defensoría del Pueblo de la Nación.

## **Ciudad y Provincia de Buenos Aires, dos protagonistas de la Causa Mendoza**

Como se mencionó en el capítulo anterior, el fallo de la Corte Suprema de Justicia en relación a la Causa Mendoza permite un giro trascendental en la vida de la Cuenca. En ese sentido, tanto la Provincia de Buenos Aires como la Ciudad, no quedan ausentes del debate público, ya que son los principales acusados de incumplir con su obligación de garantizar un ambiente sano y digno para el desarrollo humano y productivo (Art. 41 de la Constitución Nacional). En el caso de CABA, uno de los principales problemas que se desata es la cuestión habitacional y la falta de planificación en su desarrollo. Consecuencia del aumento del precio del mercado inmobiliario se ha producido una migración interna muy grande, “los expulsados” de la ciudad no encuentran otro lugar más que los valles inundables y las zonas alejadas al Riachuelo. A partir del pedido de la Corte Suprema de liberar el camino de sirga<sup>4</sup> para permitir su limpieza, se han producido graves conflictos y tensiones con las comunidades que allí habitan. Es por ello, que la justicia solicitó al Gobierno de la Ciudad, y a otros municipios que se encontraban con la misma situación poblacional, que debían avanzar sobre tres puntos fundamentales:

1. Plan de urbanización de villas y asentamientos
2. Patrullar la Cuenca para evitar la instalación de nuevos asentamientos.
3. Desalojo de los predios ocupados a través de las fuerzas de seguridad.

En relación al primer punto, el avance es lento. Si bien fueron relocalizado algunos barrios, aún hay vecinos instalados y que no reciben respuesta por parte del Estado para habitar en otro lugar<sup>5</sup>. El hecho de la necesidad habitacional ha implicado

---

4 <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2016/07/24Genovese.pdf>

5 Durante la realización de este TIF, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires está por llevar adelante los Juegos Olímpicos de la Juventud. Según funcionarios del gobierno porteño, las instalaciones creadas para alojar a los deportistas serán

diversos acuerdos entre el gobierno porteño y el gobierno nacional para la construcción de nuevas viviendas<sup>6</sup>. Según Merlinsky “los pedidos del Gobierno de la Ciudad han reavivado una importante discusión en torno al déficit habitacional en la metrópolis de Buenos Aires por la falta de asignación de rubros permanentes del presupuesto nacional destinado a la vivienda.” (174; 2013)

Un ejemplo de la tensión que se vive en torno a lo habitacional, es el hecho que se produjo en el Parque Indoamericano cuando vecinos del Bajo Flores ocuparon ilegalmente viviendas destinadas a la relocalización de los habitantes de dos asentamientos de la vera del Riachuelo.<sup>7</sup>

En ese sentido, habrá que preguntarse si a futuro y con todos los vecinos relocalizados, el camino de sirga es respetado para el cuidado ambiental o si realmente se transforma en un escenario sumamente propicio para emprendimientos inmobiliarios como sucede en Puerto Madero.

Por otro lado, y una vez creada la ACUMAR, el Gobierno de la Ciudad por el Decreto N° 573/07 del 24 de abril de 2007 designa a los representantes por esa jurisdicción ante la ACUMAR. A esta normativa se le sumó la sanción de la Ley 3947 en la que se establece “Declárase por el término de cinco (5) años la emergencia social, urbanística, ambiental y sanitaria de la Cuenca Matanza-Riachuelo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. En ese sentido, el texto legislativo determina el cumplimiento de obligaciones por parte del Poder Ejecutivo, para colaborar con ACUMAR, en el saneamiento de la Cuenca. Es justamente en el texto donde se visualiza la importancia que le dan al camino de sirga, la reconversión de las Pymes afincadas a la vera del Riachuelo, y determina la realización de censos poblacionales con el detalle de grado de cumplimiento y ejecución de

---

utilizadas para la relocalización de los vecinos de la Cuenca una vez terminada la competencia.

6 El derecho a una vivienda digna está contemplado por el art.14 bis de la CN, el art. 31 de la CABA y el art. 37 inc 7 en la Provincia de Buenos Aires.

7 <http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/viewFile/655/689>

las obligaciones dispuestas. Una vez que el plazo se venció no se optó por renovarlo.

En el año 2013, con el tema del Saneamiento de la Cuenca en el foco de los medios de comunicación, el Gobierno de la Ciudad mediante el Decreto N° 170<sup>8</sup> modificó la estructura del Ministerio de Ambiente y Espacio Público del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Entre los cambios, el más significativo fue la creación de la Subgerencia Operativa de Higiene Urbana en Cuencas Hídrica, dependiente de la Dirección General de Limpieza. Las acciones del área tienen que ver con la limpieza de las costas, en ese sentido es la primera vez que el Gobierno de la Ciudad le otorga un rol activo, de apoyatura a las acciones que lleva adelante ACUMAR, a una de sus áreas. En la actualidad, el área sigue realizando trabajos en las costas, con menos presupuesto que años anteriores.

En lo que respecta a la Provincia de Buenos Aires, su Constitución establece en el artículo N° 28 el derecho “a gozar de un ambiente sano” y dictamina el deber “de conservarlo y protegerlo en su provecho y en el de las generaciones futuras”. Según la Carta Magna provincial, el Estado debe “preservar, recuperar y conservar los recursos naturales, renovables y no renovables del territorio de la Provincia; planificar el aprovechamiento racional de los mismos; controlar el impacto ambiental de todas las actividades que perjudiquen al ecosistema; promover acciones que eviten la contaminación del aire, agua y suelo; prohibir el ingreso en el territorio de residuos tóxicos o radiactivos; y garantizar el derecho a solicitar y recibir la adecuada información y a participar en la defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales”. También debe asegurar “políticas de conservación y recuperación de la calidad del agua, aire y suelo compatible con la exigencia de mantener su integridad física y su capacidad productiva, y el resguardo de áreas de importancia ecológica, de la flora y la fauna”. El último párrafo del artículo dictamina que “toda persona física o jurídica cuya

acción u omisión pueda degradar el ambiente está obligada a tomar todas las precauciones para evitarlo”<sup>9</sup>

El organismo encargado de llevar adelante las políticas públicas ambientales en la Provincia es el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS), una suerte de Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires. Dicha estructura tiene su origen recién 2007, ya que anteriormente las cuestiones ambientales pasaban por un área que tenía rango de Secretaría. En el decreto 23/07, firmado por el entonces Gobernador Daniel Scioli y su Jefe de Gabinete Alberto Pérez, destaca entre sus funciones la de “Organizar las actividades y programas conducentes a la protección y conservación del ecosistema del Delta Bonaerense y de las demás cuencas del territorio de la provincia de Buenos Aires, en coordinación con otros organismos competentes en la materia.”

Con la creación de ACUMAR, tanto el Gobierno de la Ciudad como el de la Provincia, deben coordinar todas las políticas públicas en relación a la Cuenca con la autoridad. Es por ello que, la Legislatura Bonaerense logra en febrero de 2007 la sanción de la Ley 13.642 cuyo artículo 1 establece: “La Provincia de Buenos Aires adhiere a la Ley Nacional 26.168 que crea la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo como ente de derecho público interjurisdiccional en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros, de acuerdo a la invitación establecida en su artículo 14°. El 27 de Enero de 2009, el Gobierno de la Provincia designa, a través del Decreto N° 2667/09, a sus representantes ante la ACUMAR, de esta manera asume su compromiso para con la autoridad. De ese modo, el gobierno provincial reconoce la importancia de ACUMAR y los estados empiezan a ocupar un rol activo con el Plan Integral de Saneamiento.

Un primer paso, a partir del reconocimiento de ACUMAR como organismo interviniente en la Cuenca, fue el de unificar la legislación. Tanto la Provincia como la Ciudad tuvieron que comenzar con esta tarea, ya que los criterios – consecuencia de

---

9 <http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/constitucion/cpppal.htm>



la falta de acuerdos históricos- eran en el caso de la Ciudad más estrictos que en Provincia. Además, de común acuerdo y con ayuda de profesionales y alumnos de Universidades Nacionales, se confeccionó un cuadro de vertidos. Los rubros que más mencionados en la tabla fueron los frigoríficos, los curtidores y los galvanoplástico, también se tuvieron en cuenta otras pero de menor incidencia como el sector farmacéutico, las papeleras y los lavaderos. Pese a lograr este acuerdo con los organismos gubernamentales, “ACUMAR fue largamente criticada por las Ong’s que tratan el tema, siempre insuficiente esta tabla reducida...los contaminantes se miden por valores de concentración, es decir, qué peso hay de tal sustancia dentro de un litro de agua. Las Ong’s dicen que este método termina por encubrir a las empresas, que siempre tienen la posibilidad de diluir su roña” sostiene Marina Aizen (46; 2004).

En lo que respecta al campo de lucha simbólica, tanto el Gobierno de la Ciudad como el de la Provincia han ocupado roles diversos. Si bien, como Estados han logrado hegemonizar el poder cultural, económico y ejercer el poder simbólico, esta situación cambia drásticamente con el fallo de la causa Mendoza. Es decir, el Poder Judicial a través de mecanismos que le son propios se transforma en el actor social de la estrategia, y así lograr un corrimiento – mínimo en relación al poder simbólico de las organizaciones y los vecinos – del Poder ejecutivo, que debe acatar normas y órdenes establecidas. Es allí que tanto la Ciudad de Buenos Aires como la Provincia deben adoptar, en términos de De Certeau, el lugar de la táctica. En ese sentido, los gobiernos gozan de una condición de autonomía, están sujetos a la base y normas impuestas por la justicia.

### **Políticas Públicas ambientales, el gran desafío de los gobiernos locales**

En un primer momento, los municipios no son mencionados en la Causa Mendoza, pese a esa situación, empezarán a modificar sus conductas. Con la creación de ACUMAR, los

gobiernos locales, no sólo tendrían mayor voz sino también se les sumaría responsabilidades y obligaciones a cumplir, con un costo económico sobre el intendente en caso de incumplimiento. Esta última determinación fue muy controvertida y mediática, especialmente en los casos de las multas a los intendentes de Lanús<sup>10</sup> y Lomas de Zamora<sup>11</sup>. En el caso del entonces jefe comunal de Lanús, Darío Díaz Pérez la sanción respondió a la falta de construcción de un muro perimetral que separaba la Asociación de Curtidores de la Provincia de Buenos Aires, primera etapa de un plan para la construcción de una planta de tratamiento de residuos. En el caso de Omar Rossi, entonces intendente de Lomas de Zamora, la sanción se debió al incumplimiento de desalojar la reconocida feria “La Salada”. Estos dos casos pusieron en alerta a todos los intendentes pertenecientes a la Cuenca. Fue así, que los municipios debieron implementar nuevas herramientas de control y de diagnóstico para presentar tanto en ACUMAR como ante la Corte Suprema de Justicia. Entre esos nuevos instrumentos, se puede observar rápidamente el cambio de estructura en los organigramas municipales. El hecho de manejar fondos de los programas de ACUMAR hizo que los gobiernos locales crearan secretarías específicas e independientes en materia ambiental, un paso significativo en la intención de analizar y proponer soluciones frente a la problemática en la Cuenca<sup>12</sup>. Además, tuvieron que darle mayores funciones pensando en este diálogo con el ambiente, a las secretarías de salud municipales<sup>13</sup>. De esa manera, las políticas ambientales fueron tomando visibilidad y el contacto municipios-ACUMAR se hizo cada vez

---

10 <http://www.cij.gov.ar/nota-2766-Riachuelo--por-primera-vez-la-Justicia-fija-multas-a-funcionarios-publicos.html>

11 <https://www.lanacion.com.ar/1191569-renuncio-un-intendente-multa-por-no-sanear-el-riachuelo>

12 El municipio de Almirante Brown cuenta con una Agencia de Política Ambiental y Desarrollo Sustentable, mientras que la Municipalidad de Esteban Echeverría destaca en su organigrama la Secretaría de Medio Ambiente, en la Cuenca Alta, el municipio de Marcos Paz es otro ejemplo a partir de la creación de la Secretaría de Ambiente.

13 A posteriori del fallo de la Corte Suprema en el caso Mendoza, debieron cumplir con el proceso de elaboración de la Encuesta de Factores Ambientales de Riesgo Sanitario, en 2008.

más frecuente. Como Menciona Gabriela Merlinsky (2013) en lo que refiere a basurales a Cielo Abierto, es ACUMAR, a través del denominado Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU), quien debe proveer los recursos e implementar las medidas conjuntas con los municipios para la clausura de los sitios clandestinos de disposición residuos, sin embargo, en el marco de la ejecución de la sentencia, se ha definido que la responsabilidad de vigilar que estos focos no vuelvan a formarse recae en los municipios. En ese sentido, y a partir de resultados publicados por la Corte Suprema de Justicia, en este ítem ha sido uno de los que más se avanzó. En relación a la contaminación industrial, si bien la responsabilidad no recae sobre los municipios, estos deben velar y denunciar ante ACUMAR a aquellas empresas que arrojan materiales contaminantes al agua.

Por otro lado, algunos gobiernos locales también han tomado cartas en el asunto, y lo hicieron a través de sus poderes legislativos, es el caso del municipio de Marcos Paz, que a través de la ordenanza 36/2011 adhiere el PISA y se suscribe un Convenio de Cooperación Interinstitucional para la implementación del plan de acción conjunta y de emergencia para las plantas de tratamiento de líquidos cloacales en la cuenca alta con ACUMAR. El Concejo Deliberante de Marcos Paz sancionó un año después la ordenanza N° 05/2012 en el que suscribe su participación, junto con la Provincia, La Ciudad y los 14 municipios que componen la Cuenca, al Plan Sanitario de Emergencia. Además, se comprometió a la gestión de las Unidades Sanitarias Ambientales, uno de los requisitos solicitados por el PISA a partir del fallo de la Corte. Lo mismo ocurre con los municipios de Cañuelas y Lomas de Zamora, que a través de la ordenanza N° 037/07 y del decreto N° 92/2007 respectivamente, suscriben su acuerdo de trabajo cooperativo con la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo. Por otro lado, es interesante resaltar lo sucedido en Esteban Echeverría, cuando vecinos de la Laguna de Rocha denunciaron ante las autoridades municipales el uso de glifosato por una empresa en un campo lindante<sup>14</sup>. A partir de lo realizado

---

14 Ver la ampliación de esta información en el siguiente capítulo.

por el colectivo de vecinos, el municipio sancionó una ordenanza prohibiendo el uso de glifosato en los límites territoriales de la localidad, una medida sumamente efectiva para evitar riesgos en la salud de la población y la contaminación de uno de los cursos de agua de la Cuenca.

Retomando las acciones vinculadas directamente a la Cuenca, uno de los puntos centrales, post-creación de ACUMAR, y que involucra directamente a los municipios es la política pública de los ECOPUNTOS. Los Ecopuntos, como señala el sitio oficial de la Autoridad, “son Centros Integrales de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos, proyectados para promover el manejo sustentable de los residuos. Estos centros de tratamiento están preparados para recibir los residuos de la recolección formal e informal, y cuentan con tecnología moderna para la clasificación, acondicionamiento y tratamiento de los residuos”. Estas estructuras son monitoreadas por ACUMAR pero gestionadas de manera integral por los municipios.

Con lo mencionado anteriormente, los municipios han tomado un rol central en el diseño y discusión de políticas ambientales. Un lugar que les era vedado o en el que no se les exigía el cumplimiento de requisitos hasta antes de la Causa Mendoza. Esta articulación de actores gubernamentales, especialmente con ACUMAR, quién se encarga de destinar los fondos necesarios para el funcionamiento de programas es fundamental. La tarea de los municipios es, además de funcionar como un órgano consultivo, ejecutar los programas y darle continuidad en el tiempo pese a los colores políticos las intendencias. Es cierto que, cada vez que uno analiza en detalle un territorio, las problemáticas y las tensiones son más grandes, como los conflictos que se produjeron entre las fuerzas policiales y los feriantes de La Salada durante su desalojo. Pero es ahí, donde la política pública tiene que ser complementaria, para dar solución al ambiente pero también a las personas que lo habitan. Es decir, el rol de los municipios debe colaborar con comprender de forma integral la problemática ambiental, y desde una perspectiva de derechos humanos, reconociendo los problemas urbanos:

atender la cuestión de la pobreza, el acceso al trabajo, a la salud, a una vivienda digna, etc. para darles solución inmediata.

En términos simbólicos, y al igual que sucede con los gobiernos de la Provincia y la Ciudad de Buenos Aires, los municipios deben aceptar las normas de juego impuestas por la Corte Suprema de Justicia. Es decir, que si bien ejercen un rol hegemónico frente a los vecinos de sus jurisdicciones, frente a la causa toman un rol menos preponderante y deben acatar la resolución del Máximo Tribunal.

# Las voces de la Cuenca, los vecinos y las organizaciones como sujetos de transformación social

*“Mi nombre es Juan sin Tierra, soy un hombre regenerativo, mutado por acción de las aguas residuales de la Cuenca Matanza-Riachuelo. Si me corto un dedo, vuelve a crecer; si me corto la oreja, vuelve a crecer; si me corto la lengua, vuelve a crecer”*

*Juan Diego Icardona - “Viaje al fin del Conurbano”*

Cuando nos referimos a actores sociales, estamos hablando de individuos, grupos, organizaciones o instituciones (empresas, organismos de gobierno, organizaciones de la comunidad, etc.) que se caracterizan por ocupar una posición particular en un escenario social y de los propósitos o intereses respecto de ese escenario (Robirosa, 2008). En ese sentido, es prácticamente inviable pensar una política pública que tenga base en decisiones netamente estatales, siendo imposible desconocer la participación ciudadana. La implicancia de la participación de los actores sociales en términos de políticas públicas ha tenido su desarrollo en los últimos años, al punto de que es común que aparezca como un resultado esperado frente a un proyecto o plan de trabajo. Sin duda, que involucrar a dichos actores en los procesos implica el fortalecimiento y la autonomía de la comunidad, la mejora en el funcionamiento de la democracia y la transparencia en la gestión. (Oszlak, 2009, p. 16).

Para Catenazzi y Chiara (2009) la participación debe ser entendida a partir de su inserción en procesos históricos y como resultado de otras políticas públicas, por ello recomiendan considerar los antecedentes de la participación en los contextos particulares. En ese sentido, y siguiendo lo que plantean las autoras, podemos sostener que la participación política en el caso de la Cuenca Matanza Riachuelo está asociada a tres procesos socio-políticos. El primero de ellos, a la crisis de representatividad política que afectó gravemente la situación ambiental en la Cuenca; el segundo refiere a los procesos de reforma política

que llevó adelante el neoliberalismo y que en definitiva profundizó la situación en el territorio, no sólo desde lo ambiental sino también desde lo social. Y por último, cómo se desarrolló en el primer capítulo del TIF, el avance de la participación del capital privado por sobre los intereses colectivos de las comunidades que habitan la Cuenca.

En definitiva, los individuos y las organizaciones del tercer sector plantean y ponen en crisis el modelo de formulación de políticas públicas con la intención de generar eficacia en los planes de gobierno, y en cierto punto convertirse también en garantes de la acción de gobierno. Es por ello, que, a partir de las unidades análisis que propone Michel De Certeu, podemos identificar y entender el marco de las relaciones sociales, y a su vez, poder analizar las lógicas de participación y negociación que han tenido los actores sociales (tanto vecinos como ong's) con los gobiernos de turno en torno a las políticas públicas.

Es a partir de los 90, y como consecuencia del corrimiento del Estado, que comienzan a aparecer las Organizaciones No Gubernamentales. En ese sentido, algunas de estas organizaciones tomaron como objetivo la protección y defensa del ambiente incluido en los párrafos de sus estatutos constitutivos. Entre ellas se pueden observar distintos modelos, formas de acción, comunicación y política; pero que en definitiva tenían un fin común que es el mejoramiento de la situación socio-ambiental en la Cuenca. Podemos mencionar por un lado a Greenpeace<sup>1</sup>, una organización mundialmente conocida, que despliega acciones de comunicación con un alto impacto y que en nuestro país ha tenido una participación activa en el conflicto ambiental de la Cuenca.

---

<sup>1</sup> <http://www.greenpeace.org/argentina/es/campanas/contaminacion/riachuelo/>



Acción llevada a cabo por los voluntarios de Greenpeace en las aguas de la desembocadura de la Cuenca en el 2009. Fuente: Greenpeace

Otra organización con alta participación en las distintas instancias de la Cuenca, es la Fundación Ambiente y Recursos Naturales<sup>2</sup>, una ONG que recibe fondos de cooperación internacional y que está compuesta por distintos profesionales del ambiente. A estas dos organizaciones mencionadas, se le suma la Fundación Ciudad<sup>3</sup>, que ha jugado un rol sumamente importante en la realización de seminarios, foros y otras actividades de participación y fomento de la problemática en la Cuenca. Con la reforma de 1994, los vecinos y estas organizaciones mencionadas encontraron un lugar proclive para poder hacer oír sus reclamos a través de los institutos de democracia semidirecta (Altman 2005), amparados por la Constitución Nacional como la consulta popular (art. 40), la iniciativa popular (art.39) y las audiencias públicas (art. 41).

Es decir, que en la reforma del 94' las ONG'S ambientales encuentran un marco legal satisfactorio para representar el interés general de la población, lugar que también ocupa el Defensor

2 <https://farn.org.ar/riachuelocmr>

3 [http://www.fundacionciudad.org.ar/cuenca\\_matanza\\_riachuelo.htm](http://www.fundacionciudad.org.ar/cuenca_matanza_riachuelo.htm)



del Pueblo de la Nación. Como se explicó en el primer capítulo y como también veremos en el próximo capítulo, tanto las Ong's como la Defensoría fueron actores trascendentes en el accionar, el avance de la Causa Mendoza y el monitoreo de la Cuenca.

A las organizaciones formales<sup>4</sup>, se le suma el accionar de diversos vecinos, que agrupados por la necesidad de mejorar su entorno en el barrio, deciden reunirse. Uno de los escenarios centrales de organización popular fue el famoso barrio de La Boca, uno de las zonas más afectadas por la degradación ambiental de la Cuenca debido a su ubicación lindera a la desembocadura. “La ebullición organizativa del barrio de La Boca, que adquirió fuerza promediando la década del 90' y se acentuó a partir de la crisis económica y política del 2001, dio lugar a un fenómeno de unificación de marcos de referencia” (G. Merlinsky, 2013:85).

Siguiendo el planteo de Merlinsky, los vecinos encuentran un sistema<sup>5</sup> que va construyendo una nueva forma de representación que permite poner en común distintas quejas y acciones individuales que se encontraban dispersas. En ese contexto, surge la Asociación de Vecinos de la Boca<sup>6</sup>, una organización que nace a partir de las demandas de los vecinos del barrio que entienden que el reclamo colectivo es más fuerte que el individual. Si bien el comienzo de esta asociación estuvo ligado a la inseguridad, falta de obra pública y urbanismo fue virando hacia lo ambiental debido a su cercanía con la Cuenca.

Hasta ahora, todos los ejemplos mencionados tienen vinculación con la desembocadura. Por su alto grado de contaminación, ha sido el lugar de nacimiento de los primeros reclamos, pero no el único. En el año 2009 en la Cuenca Alta, un grupo de vecinos de Monte Grande agrupados en el Colectivo ecológico “Unidos por la Laguna Rocha”<sup>7</sup>, logran llevar adelante un proyecto de Ley a la Legislatura Bonaerense para proteger las

---

4 El concepto “formales” refiera a aquellas organizaciones constituidas legalmente.

5 Lo que la autora menciona como marcos de referencia.

6 <http://www.avelaboca.org.ar/>

7 <http://www.laguna-rocha.com.ar/>

costas, en especial los humedales, y prohibir el uso de glifosato ante el avance inmobiliario y el boom sojero. El detonante para la creación de este colectivo fue la fumigación que realizó una empresa ligada al grupo Macri en un campo lindante al barrio Mirasoles, como consecuencia los vecinos sufrieron diversas enfermedades en la piel. En ese sentido, los habitantes del barrio decidieron organizarse y confluyeron en una de las organizaciones más activas de la zona.



Integrantes del Colectivo ecológico Unidos por la Laguna Rocha. Fuente: Sitio Oficial del Colectivo ecológico

Como puede observarse, el reclamo individual de la mejora en la calidad de vida de los vecinos del Riachuelo se canaliza en organizaciones, con mayor poder de negociación frente al Estado. Pese a que el objetivo es el mismo, Lorena Suárez considera que la situación entre los actores sociales no fue tan simple y homogénea “hablar de las ONG’S siempre es complejo, creo que el Cuerpo Colegiado que está compuesto por cinco ONG’S hizo un buen trabajo inicial cuando había Defensor del Pueblo de la Nación que los coordinara pero últimamente están con posturas más encontradas. Es que para hablar de ONG’S tenemos que entender que son actores con intereses propios y a veces hasta políticos y no está mal, lo que está mal, a mi modo de ver, es que lo oculten y que a veces por esos propios intereses simplifiquen o presenten posiciones maniqueas de cuestiones complejas.” Pese

a algunas desavenencias que señala Lorena Suárez, las Ong's han fortalecido su posición, y conjuntamente con el Defensor del Pueblo de Nación, han organizado e intervenido activamente en jornadas de discusión y reflexión ambiental como las llamadas "Nuestro Ambiente Vale" en las que se dedicaron paneles exclusivos para el tema de la Cuenca Matanza Riachuelo.

Retomando el planteo de Michael De Certeu, y habiendo analizado las posiciones de los distintos actores en el campo de la producción simbólica, podemos arribar a las siguientes consideraciones. Por un lado, los sucesivos gobiernos desde la formación del Estado-Nación a la actualidad han determinado las estrategias debido a su posición de poder, en relación a ponderar el desarrollo productivo (frigoríficos, industrias, etc.) por sobre el cuidado del medio ambiente. Es decir, los gobiernos, con complicidad de los empresarios han elaborado sistemas de representación discursos totalizadores para invisibilizar la situación socio-ambiental de la Cuenca.

En ese entorno dominante, la táctica (grupo de vecinos y organizaciones sociales) ha sabido utilizar de manera inteligente los recursos como: la organización colectiva, las demandas judiciales, y en algunos casos campañas de visibilización de la problemática para generar espacios de consenso y diálogo con los gobiernos. En definitiva, la dicotomía central que se dirime en esta lucha hegemónica es la misma que se plantea cada vez que se habla del avance productivo: desarrollo vs ambiente, como si estos dos conceptos no pudiesen convivir en armonía para mejorar la calidad de vida de la sociedad.

Volviendo a la idea de lucha hegemónica, y siguiendo el planteo de Grimson (2011) desarrollado en el marco teórico, el hito más grande realizado por la subalternidad es el logro de la Causa Mendoza. A partir de ese documento judicial, las organizaciones ambientales y los vecinos encuentran marco propicio para disputar poder y lograr ciertos consensos en la mejora de la situación de la Cuenca.

Por último, los medios de comunicación han jugado un papel determinante en este conflicto de significantes. Durante muchos

años fueron, en palabras de Néstor García Canclini (1993), aparatos culturales que transmiten y renuevan el capital cultural. Es decir, por un lado han sido cómplices de los sectores hegemónicos invisibilizando la situación y la lucha de los vecinos en la Cuenca. Por otro, han desarrollado titulares y noticias asociados a términos negativos que a su vez han operado de manera perjudicial en el imaginario de la sociedad. Como bien señala, la periodista ambiental Lorena Suárez

*“Los titulares de los principales diarios del país han publicado históricamente la palabra “Riachuelo” acompañada de términos como: muerte, contaminación, corrupción, promesas incumplidas, suciedad, mal olor, cementerio de barcos. La acumulación de esas noticias ha generado imaginarios negativos en la población, y comportamientos asociados a la negación y el alejamiento de la problemática. El grado de desinformación y de asociación a lo negativo ha provocado un alejamiento tanto en el plano físico como simbólico”* (Entrevista personal realizada para este trabajo de investigación)

En definitiva, pese a que los grupos hegemónicos han dominado la escena durante mucho tiempo, las organizaciones pudieron lograr pequeños avances en su interés colectivo de mejorar el ambiente y la calidad de vida de la sociedad, en términos de De Certeu, la táctica ha ido modificando la estrategia.

### **El ejemplo de los Guardianes del Riachuelo, un caso de educación-ambiental**

En el marco de la investigación, me encontré con un caso que merece suma atención por su importancia. La una Escuela N° 72 de Villa Jardín en Lanús tiene una íntima relación con la Cuenca Matanza Riachuelo ya que muchos de alumnos, de situación vulnerable, habitan a orillas del río. Fue así que un grupo de docentes entendió que muchos de los problemas de aprendizaje y sociabilización que tenían los alumnos eran consecuencia la degradación del ambiente en el que se desarrollan.” Así nació el proyecto Guardianes del Riachuelo, que llevó la teoría a la

práctica y que benefició no sólo a la escuela, sino a todo el barrio” cuenta una de las docentes responsables del proyecto en una nota periodística.<sup>8</sup>

El proyecto consistió en investigar en relación a la historia del Riachuelo, en especial y a partir del fallo Mendoza, la situación a la que estaban sometidos los trabajadores y vecinos de Villa Inflamable. Una vez realizado el diagnóstico, los alumnos decidieron grabar un video<sup>9</sup> que fue presentado a la Corte Suprema de Justicia para que dentro del PISA se incluya un trabajo pormenorizado de la situación sanitaria en el barrio. La conclusión de los análisis médicos determinó que 15% de los chicos del barrio tenían plomo en sangre. Fue así que se realizaron distintas líneas de acción, conjuntamente con la Corte Suprema de Justicia, y se lograron avances en cuanto a:

- Salud: Se creó un UPA para atender a los vecinos, en especial a los afectados.
- Basurales: se lograron disminuir los basurales a cielo abierto a través de campañas de concientización con las familias.
- Varias calles del barrio fueron asfaltadas.
- El colegio fue seleccionado para formar parte del programa Escuelas Verdes de la Cuenca Matanza Riachuelo, que busca profundizar el conocimiento de la problemática ambiental de la cuenca.
- Algunos vecinos que estaban viviendo en el camino de sirga fueron reubicados dentro del Plan Integral de Saneamiento Ambiental llevado adelante por ACUMAR.

El proyecto de los guardianes ha sido premiado más de una vez, y todos los argumentos esgrimidos por los jurados tenían que ver con la importancia de trabajar la problemática desde una mirada de educación popular. Por otro lado, se destaca el compromiso de autoridades, docentes, alumnos y familias de Villa Jardín. Si bien el proyecto nació en 2010, la intención de la

---

8 <https://www.lanacion.com.ar/2086172-la-guardiana-del-riachuelo-la-maestra-que-cambio-la-historia-de-un-barrio>

9 <https://www.youtube.com/watch?v=DMEoCf5No6c>

escuela es que continúe a través del paso del tiempo destacando el respeto a tener un ambiente sano para el desarrollo de la vida.

En relación al proyecto escuelas verdes, nace de la Ley N° 4162/12 sancionada por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, en su cuerpo declara el día 8 de julio de cada año como el “Día de la Acción Ambiental por la Cuenca Matanza Riachuelo”. Dicho proyecto trascendió los límites de la Avenida General Paz y el puente de ingreso a Capital Federal para llegar a la Provincia. Lamentablemente vivimos en un contexto donde la educación pública es denostada, y cuenta cada vez con menos recursos, quizás el proyecto de los guardianes del Riachuelo sea un haz de luz para empezar a pensar la relación con el ambiente desde una profunda mirada de educación popular y poder contrarrestar el poder hegemónico anteriormente mencionado. Según autoridades de la OPDS y la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires van a hacer extensivo el programa escuelas verdes incluyendo escuelas de la Cuenca Alta, Media Baja y promoviendo espacios de diálogo con los jóvenes sobre el ambiente. Hasta ahora poco y nada.

### **La mirada sustentable de la industria: El caso de Uiscumarr**

Hasta el momento, todos los actores sociales analizados presentan un punto en común: son los principales afectados por la contaminación industrial en la Cuenca. En ese contexto, es interesante presentar el caso de la Unión de Industriales para el Saneamiento de las Cuencas Matanza Riachuelo y Reconquista (UISCUMMAR). Se trata de una cámara empresaria, que tuvo su origen en 2010, y su objetivo según lo detalla la página web es el de “asistir y asesorar a las empresas que se encuentran radicadas en las cuencas mencionadas a fin de encaminarnos a una producción más limpia. A su vez, asesorarlas sobre la importancia de comenzar a incursionar en la responsabilidad social empresaria”. Teniendo en cuenta la cantidad de industrias que habitan la Cuenca y el Plan de Reversión Industrial que

está entre los objetivos de ACUMAR, el rol que pueda llegar a cumplir este actor es fundamental.

Si bien, aún es considerada una organización joven dentro de todas las que componen el complejo mapa de la Cuenca, su trabajo será primordial en la colaboración de la reconversión industrial. Pese a la existencia de algunas opiniones contrarias al desarrollo de la industria nacional por considerarla uno de los principales agentes contaminantes de nuestro país, es también una de las actividades que más puestos laborales genera. Además, es muy probable que impedir su desarrollo sea algo inevitable. En ese contexto, es fundamental la aparición de asociaciones y cámaras industriales que comprendan la importancia del ambiente y que desarrollen actividades y códigos de ética para concientizar a las empresas en la implementación de prácticas sustentables.

Hasta 2015, la UISCUMMAR trabajaba con más de cincuenta industrias miembro y junto a un centenar de jóvenes profesionales en la concientización de prácticas ambientales. Además, participa activamente de reuniones de ACUMAR y con las organizaciones anteriormente nombradas. También concurren a distintos encuentros a nivel internacional para promover su mirada sobre una industria con conciencia ambiental.

# Causa Mendoza: mecanismos judiciales para el acceso a un ambiente sano

*“Una Sociedad se define no sólo por lo que crea sino también por lo que decide no destruir”*

*Edward Wilson - Entomólogo y biólogo*

Como se explicó anteriormente<sup>1</sup>, vecinos de la Cuenca Matanza Riachuelo iniciaron acciones legales contra el Gobierno Nacional, Provincial, el de la Ciudad de Buenos Aires y contra 44 empresas reconocidas de la zona. La denuncia, presentada por la trabajadora social Beatriz Mendoza, consideraba que los actores implicados estaban violando gravemente sus derechos. Este argumento fue amparado a través del marco legal que proporciona el artículo 41 de nuestra Constitución Nacional, la Ley 25.675 también llamada Ley General del Ambiente y por la Ley 25.688 de presupuestos mínimos para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional. La causa fue caratulada “Mendoza Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios”. A las fojas de la causa se le sumaron los informes de la Defensoría del Pueblo de la Nación<sup>2</sup> en los que se demostraba la grave violación a los derechos humanos que sufrían los vecinos. La demanda puso en el centro de la escena el carácter colectivo del derecho al ambiente sano (artículos 41 y 43 de la Constitución Nacional), entendido como un derecho humano intergeneracional que no le pertenece a ningún individuo en particular, que está repartido en la comunidad y que, cuando es violado, no solo constituye un problema para los afectados sino para la comunidad en su conjunto” (Merlinsky, 2013:97).

---

<sup>1</sup> Ver el capítulo historia y situación de las políticas públicas en torno a la Cuenca.

<sup>2</sup> Fue aceptado por la Corte Suprema de Justicia como tercero involucrado



En ese contexto, la Corte Suprema de Justicia entendió que debía trabajar de manera novedosa, y que el reclamo de los vecinos y las organizaciones tenía que ser escuchado. Es por eso, que además de los fallos, se destaca la tarea de los magistrados en trabajar a través de audiencias públicas para recabar información sobre la problemática y poder desarrollar un diagnóstico de situación. En palabras de Merlinsky “en este acto de fuerza simbólica extraordinaria, la Corte se posicionó públicamente colocando la recomposición ambiental del Riachuelo como tema central de la política de Estado y planteando esta exigencia como una medida esencial para garantizar la existencia social de orden público ambiental” (Merlinsky, 2013: 29).

Sin duda que el Caso de la Cuenca Matanza Riachuelo, es un ejemplo de diseño de una política pública institucional, abriendo pasó al proceso de construcción de derechos que antes eran negados.

A continuación se analizarán detenidamente la primera sentencia de la Causa Mendoza fechada el 20 de junio de 2006<sup>3</sup> y el fallo de la Corte Suprema de Justicia fechada el 8 de julio de 2008<sup>4</sup>. La elección de las mismas tiene su argumento en el hecho de que son trascendentales en el desarrollo posterior de la relación de los actores sociales en la Cuenca. La sentencia, al ser la primera, marca un punto de inflexión y el comienzo de un nuevo camino judicial y socio-ambiental. Por otro lado, el último fallo es en definitiva el marco legal sobre el que se detallan los cimientos del ordenamiento territorial del Matanza Riachuelo.

### **Primera sentencia de la Causa Mendoza - 20 de junio de 2006 -**

*“1º) ... se presentan las diecisiete personas que se individualizan en el punto 1 de ese escrito ejerciendo derechos propios, y algunos de*

---

<sup>3</sup> Disponible en: <http://old.acumar.gob.ar/ACUsentencias/CausaMendoza/Fallos/cortesupremaz006.pdf>

<sup>4</sup> Disponible en: <http://old.acumar.gob.ar/ACUsentencias/CausaMendoza/Fallos/cortesupremaz00708.pdf>

*ellos también en representación de sus hijos menores, e inician demanda contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las cuarenta y cuatro empresas que allí se indican, por los daños y perjuicios que, según sostienen, se les han ocasionado, y acumulan a dicha acción la pretensión de que se condene a los demandados a fin de dar término y recomponer la situación que denuncian.”*

El primer párrafo de la sentencia fechada el 20 de junio de 2006 determina la demanda contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y 44 empresas radicadas en la vera del Riachuelo por daños y perjuicios.

*“2º) Que los demandantes relatan que la cuenca del río Matanza - Riachuelo tiene una población de 3.000.000 de habitantes, y abarca parte de la Capital Federal y once partidos de la Provincia de Buenos Aires. Indican que desde el punto de vista ambiental las zonas más críticas de la cuenca son la portuaria del Riachuelo y aquella altamente industrializada a lo largo del río, desde su desembocadura hasta las cercanías de Villa Diamante y Fiorito. Detallan los distintos tramos en los que aquél puede ser dividido y señalan que el que individualizan según diversos estudios realizados como Tramo II, y que nace a partir de la desembocadura de los arroyos Cañuelas y Chacón, es receptor de importantes efluentes industriales con tratamiento inadecuado o inexistente. Indican que a partir de allí desciende bruscamente su calidad, llegando a transformarse a la altura del arroyo Santa Catalina en un curso de agua que, según denuncian, “se asemeja a un líquido cloacal en condiciones anaeróbicas...Las empresas que desarrollan dichas actividades, según afirman, evidencian un estancamiento tecnológico y un estado ambiental deficiente.”*

Son los propios empresarios los que sostienen, a través de las palabras de los denunciados, que existe un atraso tecnológico que les impide desarrollar actividades sustentables. Al mismo tiempo, los empresarios coinciden en que existe un estado ambiental deficiente en torno a la Cuenca.

*Manifiestan que el río en su parte media está fuertemente contaminado, pero en su parte inferior y zona portuaria está altamente contaminado, ya que contiene un grado muy elevado de metales pesados y compuestos orgánicos, con fuerte presencia de hidrocarburos totales y pesticidas “organoclorados”.*

Como puede observarse en la sentencia, los denunciantes parten del diagnóstico de situación de la Cuenca, sosteniendo que el punto más crítico se presenta en la zona del Riachuelo. Esta declaración es importante porque, y pese a la mirada integral de la Cuenca que hay que tener para promover la mejora del ambiente, el Riachuelo se transforma en el eje de la Cuenca. Los medios de comunicación, los gobiernos y las organizaciones sociales van a poner su mirada sobre la desembocadura y comienza a construirse el binomio contaminación= Riachuelo. También, se permite delimitar e identificar las distintas zonas de la Cuenca.

*“A todo ello se agrega la inexistencia de sistemas cloacales y la consiguiente vertiente en el río de los desechos correspondientes, como así también de desperdicios de todo orden provenientes de basurales inadecuados.*

*Tal estado de cosas, según ponen de resalto en el escrito inicial, ha provocado también la existencia de un gran número de terrenos potencialmente contaminados, con impacto en las aguas subterráneas y superficiales, y en los suelos.”*

La denuncia también sostiene que el diagnóstico realizado también arroja la inexistencia de sistemas cloacales, por ende los desechos cloacales son arrojados al río sin tratamiento. Además, como puede leerse, advierten sobre el problema de los basurales clandestinos a cielo abierto.

Por otro lado, y no es un dato menor, los denunciantes señalan que los lixiviados producidos por la basura han ocasionado graves consecuencias sobre los terrenos y sus napas. En ese sentido, la contaminación por lixiviado es una de las cuestiones más graves que producen los basurales. Ese líquido resultante del proceso de percolación de la basura lleva consigo sustancias

tóxicas y altamente contaminantes que no son fáciles de advertir a simple vista.

*“3°...los actores se dividen en dos grandes grupos. El primero de ellos, comprende a las personas que habitan en el asentamiento al que denominan “Villa Inflamable”, situada en Dock Sud, partido de Avellaneda, Provincia de Buenos Aires; y el segundo, a los que individualizan como los vecinos afectados que poseerían en común la característica de desempeñarse como profesionales, ya sean médicos, psicólogos, odontólogos, enfermeros, en el Hospital Interzonal de Agudos Pedro Fiorito de la ciudad de Avellaneda...”*

Los denunciantes se dividen en dos grupos, aquellos afectados directamente por su cercanía con la Cuenca, es decir los vecinos de Villa Inflamable. Y por otro lado, los profesionales de la salud del Municipio de Avellaneda que realizaban trabajos en el barrio.

*“El resarcimiento que se pretende busca reparar la incapacidad sobreviniente que se alega, los gastos por tratamientos médicos, gastos por nueva radicación en los supuestos que específicamente indican, daño moral, daño psíquico sufrido por madres y padres y sus hijos, el daño futuro...y la pérdida del valor locativo de los inmuebles que habitan según los casos.”*

Los denunciantes reclaman un resarcimiento económico por daño moral, daño psíquico y el daño futuro. Además, agregar que producto de la contaminación los inmuebles en los cuales habitan han perdido valor adquisitivo.

*“4°) Que otras de las pretensiones que se plasman en la demanda son el interés de que se resarza el daño infringido al medio ambiente y la recomposición de éste. Al efecto se expone que, según su postura, el art. 27 de la ley 25.675 diferencia el daño ambiental per se del daño a los individuos a través del ambiente...”*

La demanda incluye el resarcimiento por el daño al ambiente. En este sentido, se trata de un reclamo colectivo, amparado por la Ley 25.675 por el que se solicita a los magistrados determinar si existe un daño irreversible al ambiente o no.

*“...en el caso de los bienes colectivos cuya situación pueda revertirse, se fije una indemnización destinada a crear un fondo*

*común de recomposición, o patrimonio de afectación, para solventar los gastos que irrogue llevar adelante los mecanismos antrópicos de recomposición del ecosistema, el que debería contribuir a sustentar los costos de las acciones de restauración que lleven a minimizar el daño generado. Proponen a la consideración del Tribunal que ese “fondo público” persiga entre sus objetivos cuidar el ambiente, velar por su protección y su restauración a favor del beneficiario de la fiducia que es el público en general, y contribuya a -4- sustentar los costos de las acciones de la restauración que puedan minimizar el daño generado. Requieren que aquél se integre con fondos públicos y privados, provenientes estos últimos de las tasas que se impongan a los agentes demandados, sin perjuicio del derecho de regreso que corresponda contra el sujeto agente contaminador en el caso en que pueda ser identificado.”*

Este párrafo de la demanda es sumamente importante porque es el puntapié inicial para el surgimiento de ACUMAR. Los denunciantes solicitan la creación de un fondo de recomposición ambiental. Además, piden que se impongan multas cuyo destino sea contribuir a acciones de restauración del ecosistema. Se comienza a vislumbrar una luz al final del túnel que permite destinar fondos para cambiar el rumbo de la Cuenca.

*“Los interesados piden a la Corte que, una vez constituido el fondo, su administración no quede a cargo de los estados demandados, ya que, según manifiestan, han sido ellos los que han omitido proteger el bien colectivo y de esa manera han contribuido a la afectación por la que reclaman.”*

El pedido de los demandantes sobre los fondos públicos, es otro argumento fundamental para la concreción de un organismo interjurisdiccional y autárquico.

5°) *“...Requiriendo que el Tribunal tenga una participación activa, y que no se genere un expediente de largo trámite que, al decir de las posiciones doctrinales que citan, no sirve a la víctima, a la comunidad, ni a los que habrían ocasionado el daño que denuncian...En ese marco, y sobre la base de considerar que la afectación al medio ambiente es intolerable y que puede ser irreversible, solicitan que se dicten distintas medidas cautelares”*

Además solicitan la participación activa del tribunal, es decir, lo colocan en una posición de autoridad de control y cumplimiento de las normas y medidas. Por otro lado, exigen el dictamen de medidas cautelares que impida la continuidad de actividad contaminante en la zona. Como puede leerse, el reclamo inicial es un preludio del marco legal y de acción que posteriormente se implementaría.

*6°) Que en este estado de la causa corresponde al Tribunal delimitar las pretensiones con precisión a fin de ordenar el proceso, debiendo, a tales fines, distinguirse dos grupos. La primera reclamación se refiere al resarcimiento de la lesión de bienes individuales, cuyos legitimados activos -6- son las personas que se detallan en el considerando primero, y que reclaman por el resarcimiento de los daños a las personas y al patrimonio que sufren como consecuencia indirecta de la agresión al ambiente (punto 6. fs. 56 vta./75). La segunda pretensión tiene por objeto la defensa del bien de incidencia colectiva, configurado por el ambiente (fs. 75/76).*

En el punto 6, la Corte Suprema de Justicia establece delimitar con el objetivo de poner orden y facilitar el proceso en dos grupos. Por un lado se da curso a la demanda individual por lesiones cuyo reclamo es un resarcimiento económico, mientras que por otro, se establece la demanda colectiva por el ambiente considerándolo un bien de uso común e indivisible por el que tanto el Estado como la sociedad en su conjunto deben velar.

*7) Que la cláusula incorporada por la reforma de 1994 en el art. 41 de la Constitución Nacional, situado en un nuevo capítulo de la parte dogmática llamado “Nuevos Derechos y Garantías” establece que “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley”.*

Establecen el artículo 41 de la Constitución Nacional, como el marco legal y jurídico sobre el cual están amparados para la protección del ambiente.

8°) *Que esa declaración, en cambio, no se extiende a la pretensión que tiene por objeto la indemnización de los daños individuales que los demandantes invocan sufrir en sus derechos patrimoniales y extra patrimoniales.*

En este inciso la Corte establece que no es de su competencia las cuestiones vinculadas a la indemnización de los daños individuales que reclaman los demandados. Es por ello, que determina resolver dicha cuestión en juzgados de primera instancia.

9°) *Que con particular referencia a los daños causados por el incumplimiento de parte de un Estado provincial de las atribuciones provenientes del ejercicio del poder de policía que le corresponde sobre bienes públicos y en materia de seguridad pública, el Tribunal afirmó en la causa A.820.XXXIX "Aguilar, Patricia Marcela c/ Rey y otra (Provincia de Buenos Aires)", sentencia del 30 de mayo de 2006, que la pretensión procesal subsume el caso, entonces, en un supuesto de responsabilidad extracontractual del Estado local por las consecuencias de su comportamiento omisivo, con indiferencia de que el deber de responder que se imputa se califique en la presunta "falta de servicio" en que habría incurrido un órgano de la provincia demandada por el cumplimiento irregular de las funciones estatales que le son propias con fundamento en el art. 1112 y concordantes del Código Civil (doctrina del voto concurrente en Fallos: 314:661)*

Este apartado es fundamental ya que determina la culpabilidad de uno de los actores de la Cuenca. En este caso, la Provincia es acusada de incumplir sus funciones. Es decir, A través de su poder de policía debería haber actuado frente a las empresas contaminantes para impedir el deterioro del agua y por consiguiente la calidad de vida de los bonaerenses afectados.

10) *Que se trata, pues, cualquiera fuese el fundamento de la responsabilidad estatal que se invoque, de un daño que se atribuye a la inactividad u omisión del Estado -10- provincial cuando pesa sobre éste la obligación de actuar en ejercicio imperativo del*



*poder de policía entendido en el contexto que aquí está en estudio como una “potestad pública” propia del estado de derecho tendiente a la protección de la vida e integridad física y patrimonial de los particulares.*

Del mismo modo que lo hizo en el punto anterior, el Máximo Tribunal sostiene que el poder de policía es la herramienta por la cual el Estado debería garantizar cumplimiento del derecho a un ambiente sano.

*11) Que con tal comprensión, no se verifica en el sub lite el recaudo de causa civil exigido por el art. 24, inc. 1º, del decreto-ley 1285/58 para dar lugar a la competencia originaria de este Tribunal reglada por el art. 117 de la Constitución Nacional, cuando una provincia es demandada por un extranjero o por vecinos de otra provincia. No obsta a la conclusión alcanzada la circunstancia de que en estas actuaciones la pretensión comprenda como sujetos pasivos, también, al Estado Nacional y a la ciudad de Buenos Aires, pues el privilegio federal del primero está satisfecho con la intervención de los tribunales inferiores de la Nación.*

Además, la Corte Suprema asume su competencia originaria en el caso citando los artículos. 116 de la Constitución Nacional; arts. 2, inc. 6º, y 12, ley 48; art. 111, inc. 5º, ley 1893.

*12) Son demandadas una provincia, una ciudad autónoma y el Estado Nacional por personas que son vecinos de otro estado y en algunos casos de la misma provincia que reclaman la indemnización de daños que habrían sufrido en sus personas y en sus bienes a título individual, en una causa que no es de naturaleza civil según lo expresado en los considerandos 9º, 10 y 11, ni predominantemente federal a diferencia de la calificada por la materia en el considerando 8º.*

Una vez más, el Máximo Tribunal establece que la causa no es de naturaleza civil, por ende, la demanda será considerada sólo en términos colectivos y no individuales. Además, considera que la acumulación de pretensiones promovidas por los demandantes debe ser considerada una estrategia procesal respetable pero los daños de resarcimiento que persiguen no pueden constituir



una competencia originaria. En la misma línea continua el apartado número 13.

*14) Y no debe olvidarse que un examen como el que se viene llevando a cabo, además de hacer pie en el rigor de los razonamientos lógicos, tiene por objeto mantener la racionalidad de la agenda de casos que debe examinar y sentenciar este Tribunal así como de no entorpecer el responsable ejercicio de las atribuciones constitucionales que la Ley Suprema ha encomendado a este Cuerpo en los asuntos que corresponden a su jurisdicción más eminente, como intérprete final de aquélla, como guardián último de las garantías superiores de las personas y como partícipe en el proceso republicano de gobierno.*

La Corte Suprema además reconoce su funcionalidad a partir de examinar y sentenciar como último guardián de las garantías superiores de las personas. En ese sentido, es fundamental para el funcionamiento de un proceso de democracia republicana.

*17) “...la demanda no contiene una descripción precisa que permita relacionar el nexo causal que existiría entre el daño sufrido por cada uno de los actores y cada -16- una de las empresas demandadas y tampoco existe una adecuada descripción de los grados de incapacidad de cada uno de los demandantes, así como de la entidad de las lesiones sufridas en sus patrimonios como en sus personas; todo ello obsta a su acumulación en un solo proceso...”*

En el apartado número 17, la Corte Suprema menciona la falta de información y descripciones sobre las incapacidades que les ha producido la contaminación del ambiente a los demandantes. Esta cuestión es fundamental para que cada actor realice la denuncia correspondiente en tribunales federales de manera individual.

*18) “Que en virtud de lo expresado, la presente causa tendrá por objeto exclusivo la tutela del bien colectivo. En tal sentido, tiene una prioridad absoluta la prevención del daño futuro, ya que según se alega en el presente se trata de actos continuados que seguirán produciendo contaminación.*

*En segundo lugar, debe perseguirse la recomposición de la población ambiental ya causada conforme a los mecanismos que la ley prevé, y finalmente, para el supuesto de daños irreversibles, se tratará del resarcimiento.”*

Por ende, reafirma el tribunal la importancia de cuidar el ambiente, considerado un bien colectivo. Además de priorizar la prevención del daño futuro que de no mediar una intervención seguirán produciéndose. Mientras que por otro lado, el tribunal determina que el resarcimiento será aplicado en los casos de daños irreversibles.

19) *“...Que para la prosecución de estos objetos procesales, no existe la información adecuada, ya que la demanda no ilustra al tribunal aspectos esenciales sobre la cuestión litigiosa. El escrito introductorio tampoco se basa en estudios actualizados, ya que se remite a publicaciones periodísticas o a informes presentados por diversos organismos hace varios años. En cuanto al bien que la demanda denomina “reversible”, se pretende la creación de un fondo público que ascienda, como mínimo, a quinientos millones de dólares, para atender a la recomposición del ambiente y la satisfacción de las indemnizaciones.*

La Corte establece que la denuncia no presenta la información ni los estudios adecuados, por ende, da lugar para avanzar con la realización de informes correspondientes al estado de la Cuenca. Por otro lado, y una cuestión fundamental, determinó la creación de un fondo público de 500 millones de dólares en concepto de recomposición del ambiente y satisfacción de las indemnizaciones.

En definitiva, quedan establecidos a partir de la resolución de la Corte, distintos puntos:

- Se declara competente con respecto a la preservación, conservación y el resarcimiento del daño colectivo. Mientras que se declara incompetente en el caso de la demanda por el resarcimiento de los daños y perjuicios individuales, que deberán seguir la vía judicial en tribunales federales

- Exige a las empresas denunciadas la presentación – en 30 días – de líquidos que arrojan al río, su volumen, cantidad y si existen sistemas de tratamiento de los residuos. Además si tienen seguros contratados (según lo estipula el art. 22 de la Ley 25.675).
- En cuanto a los actores gubernamentales (CABA, Provincia de Buenos Aires, Estado Nacional y COFEMA) presentar – en 30 días – un plan integrado tendiente a asegurar el cumplimiento de la Ley General del Ambiente 25.675. El plan deberá contener un proyecto de ordenamiento ambiental del territorio, el control sobre el desarrollo de actividades antrópicas, garantizando el uso adecuado del espacio *“garantizando la mínima degradación y desaprovechamiento y, promover la participación social en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable”*
- El estudio de impacto ambiental de las empresas involucradas
- Un programa de información ambiental pública a todo el que la requiera, especialmente los ciudadanos del área territorial involucrada. Este ítem es fundamental para posibilitar y fomentar la participación ciudadana.
- Convocar a una audiencia pública en la que los denunciados presenten toda la información requerida.
- A los demandantes se les solicita la información requerida.

**Calendario de los sucedidos entre las sentencias  
mencionadas**

5 de septiembre de 2006	<b>Primera audiencia pública:</b> presentación del Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca y exposición de los demandantes.
12 de septiembre de 2006	Continuidad de la audiencia pública, presentación de la información requerida por la Corte a los demandados
20 de febrero de 2007	<b>Segunda audiencia pública:</b> Medidas adoptadas en relación al Plan Integral de Saneamiento. Exposición de los avances del Gobierno Nacional
23 de febrero de 2007	Exposición de profesionales de la UBA en relación a lo presentado por el Gobierno Nacional.
4 de Julio de 2007	Tercera audiencia pública: Vinculada a las observaciones realizada por el Comité de expertos de la UBA.
22 de Agosto 2007	<p><b><u>La Corte requiere a ACUMAR información actualizada sobre:</u></b></p> <p style="text-align: center;">Estado del agua, aire y napas subterráneas. Listado de industrias que realicen actividades contaminantes en la cuenca. Documentos referidos a la actividad de ACUMAR. Traslados poblacionales y de industrias. Proyectos sobre el Polo Petroquímico. Créditos verdes. Basurales. Limpieza de Márgenes de Ríos. Red de agua potable. Desagües pluviales. Saneamiento cloacal. Plan sanitario de emergencia.</p>
28 y 29 y 30 noviembre 2007	<b><u>Cuarta audiencia pública:</u></b> Contestación de Demanda.

**Fallo de la Corte Suprema de Justicia - 8 de Julio de 2008**

La Corte Suprema de Justicia, a través de este fallo, decide dividir el objeto de la denuncia en dos, y resuelve: por un lado, continuar el trámite con respecto a las atribuciones de las responsabilidades patrimoniales en relación a la reparación del daño

ambiental. Por otro lado, dicta sentencia definitiva respecto de la prevención y recomposición ambiental. Es decir, actúa en relación al pasado en el primer caso y al futuro en el segundo.

La Corte Suprema de Justicia comienza el fallo realizando un racconto de lo sucedido durante el proceso legal. Desde la solicitud de información a los demandados hasta la convocatoria para la presentación de la misma en audiencias públicas.

*2) Que después de que el Tribunal desestimara la intervención requerida por el Defensor del Pueblo de la Nación como Amicus Curiae, esta Corte hizo lugar parcialmente a la petición y admitió su participación como tercero interesado en los términos del ordenamiento citado y de acuerdo con lo previsto en el art. 90 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (fs. 356/358).*

Es importante, lo mencionado por el Máximo Tribunal en el apartado 2), en el que señala el reconocimiento del Defensor del Pueblo como tercero interesado. Esto es fundamental, porque como se explicó anteriormente, el rol del defensor es clave para el avance del proceso.

*3°) Que a fs. 395/586 se presentaron espontáneamente diversas organizaciones con apoyo en la legitimación que les confieren los textos constitucionales e infraconstitucionales que citan para tomar intervención como terceros en los términos del art. 90 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (arts. 41 y 43 de la Constitución Nacional y 30 de la ley 25.675). Expresaron que el objeto perseguido es que se condene a las demandadas a llevar a cabo, entre otros mandatos, las acciones necesarias para el inmediato cese de la actividad contaminante y la recomposición del daño ambiental colectivo existente en el área de la Cuenca Matanza-Riachuelo.*

Por otro lado, se reconoce también como terceros interesados a distintas organizaciones del tercer sector. Esta mirada que propone la Corte, de reconocimiento de actores sociales, es fundamental para pensar la reconversión del ambiente desde una mirada que implique la participación de todos. Entre los admitidos por el Tribunal están la Fundación Ambiente y Recursos Naturales; Fundación Greenpeace Argentina, el

Centro de Estudios Legales y Sociales y Asociación Vecinos de La Boca. El criterio, según la Corte, para reconocer a éstas organizaciones se basó en las aptitudes que se encontraban en sus estatutos asociativos.

4°) *Que en una presentación conjunta efectuada el 24 de agosto de 2006, el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el CoFeMa invocaron contestar el requerimiento efectuado por el Tribunal en su decisión del 20 de junio. Además de señalar el consenso existente entre los tres estamentos estatales sobre la dimensión estructural del problema y la pertinente decisión de M. 1569. XL. ORIGINARIO Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo). -5- que se aúnen los esfuerzos para llegar a su solución y, en especial, la trascendencia que el Gobierno Nacional ha otorgado a la problemática ambiental hasta darle la entidad de cuestión de Estado, acompañaron el Plan Integral para el saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo.*

Los actores gubernamentales demandados reconocen la problemática y se proponen aunar esfuerzos para encontrar una solución a la contaminación del ambiente en la Cuenca, a través de la implementación del Plan Integral para el Saneamiento.

*Los actores, por último, ampliaron la reclamación contra los catorce municipios en que se extiende la cuenca hídrica Matanza-Riachuelo (Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, Gral. Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo, Morón, Pte. Perón, y San Vicente) y contra la CEAMSE (Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado) (fs. 975/978).*

Durante las audiencias públicas y los hechos sucedidos entre el primer fallo analizado y este último, la Corte destaca la presentación que hicieron los demandados para incluir los reclamos efectuados a los municipios que componen la Cuenca. De esta manera, y en un segundo término, son considerados actores intervinientes y fundamentales para la transformación de la realidad. Además se incluye la CEAMSE.

8º) *Que el 23 de febrero de 2007 el Tribunal, tras subrayar que carecía de los elementos cognoscitivos necesarios para dictar el pronunciamiento que en aquel grado de desarrollo del proceso correspondía tener, ejerciendo nuevamente sus facultades instructorias y ordenatorias, ordenó la intervención de la Universidad de Buenos Aires.*

En el fallo menciona la intervención de los profesionales de la Universidad de Buenos Aires con el objetivo de sumar elementos necesarios para el pronunciamiento definitivo de la Corte, y la realización de investigaciones a fin de ser implementadas por los denunciados.

*De acuerdo con este principio, la presente sentencia resuelve de modo definitivo la específica pretensión sobre –14– recomposición y prevención que ha tramitado por medio de este proceso urgente y autónomo.*

La resolución de la Corte resuelve la inmediata recomposición y prevención por tratarse de una situación de carácter urgente, que de no ser trabajada de manera rápida podría seguir vulnerando derechos.

*Asimismo, dado el carácter definitivo de esta sentencia, el proceso de ejecución debe ser delegado en un juzgado federal de primera instancia, a fin de garantizar la inmediatez de las decisiones y el efectivo control jurisdiccional de su cumplimiento.*

El Tribunal anuncia que la causa deberá ser delegada a un juzgado de primera instancia (en este caso Quilmes), a fin de controlar y tramitar de manera más rápida el cumplimiento de la resolución. En definitiva, le otorga facultades para ordenar la investigación de delitos derivados del incumplimiento de los mandatos y fijar el valor de las multas. Asimismo se establece que sus resoluciones serán consideradas como dictadas por el tribunal superior de la causa, permitiendo su impugnación –en caso de reunirse los requisitos de admisibilidad– directamente ante la Corte.

*Como consecuencia de la decisión que se adopta, el proceso relativo a la reparación del daño continuará ante esta Corte puesto que no se refiere al futuro, sino a la atribución de*

*responsabilidades patrimoniales derivadas de conductas adoptadas en el pasado.*

En lo que respecta a la reparación del daño, la denuncia seguirá en la Corte Suprema con el argumento de que es una situación que afecta al pasado.

*16) Que la autoridad obligada a la ejecución del programa, que asumirá las responsabilidades ante todo incumplimiento o demora en ejecutar los objetivos que se precisarán, es la Autoridad de Cuenca que contempla la ley 26.168.*

Que la autoridad encargada de la ejecución, de sus responsabilidades e incumplimiento será ACUMAR.

Por ende, la Corte Suprema establece que:

El programa de Saneamiento deberá perseguir tres objetivos

*1) La mejora de calidad de vida de los habitantes de la cuenca;*  
*2) La recomposición del ambiente en la cuenca en todos sus componentes (agua, aire y suelos)*

*3) La prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción. Para medir el nivel de cumplimiento de esos objetivos la Autoridad de Cuenca deberá adoptar alguno de los sistemas internacionales de medición que se encuentran disponibles e informar al tribunal competente para la ejecución de esta sentencia en un plazo de 90 (noventa) días hábiles.*

Además ACUMAR deberá crear – en 30 días hábiles- un sistema de información pública digital vía internet, accesible para el público en general. Informe trimestral del estado del agua y las napas subterráneas, y de calidad del aire.

En cuanto a las acciones en territorio, la Corte Suprema determina que ACUMAR deberá actuar en grandes ejes:

- **Contaminación de origen industrial**
  - *Inspección de todas las empresas de la cuenca en 30 días*
  - *Identificar a las empresas contaminantes*
  - *Intimación para la presentación de planes de tratamiento de afluentes*



- *Posibilidad de la Autoridad de Cuenca de ordenar medidas de clausura y traslado de empresas*
- *Presentación del PRI – Proyecto de Reconversión Industrial – del Polo Petroquímico Dock Sud. (Sin plazo determinado)*
- **Saneamiento de basurales**
  - *Asegurar medidas para que en 6 meses se impida el vuelco de residuos en basurales ilegales en el ámbito de la Cuenca.*
  - *Ordenar medidas para erradicar los asentamientos poblacionales en los basurales*
  - *Desarrollo e implementación del plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos.*
  - *Limpieza de márgenes del río, relocalización de la población y planes de desratización de la Cuenca.*
- **Obras de infraestructuras**
  - *Presentar informe sobre los planes de obras que se encuentran en ejecución informando sobre plazos a realizarse.*
  - *Expansión de la red de agua potable*
  - *Saneamiento cloacal y obras de desagües pluviales.*
- **Plan sanitario de emergencia**
  - *Realización de un mapa sociodemográfico y encuestas de factores de riesgo para determinar la población vulnerable y los trastornos de salud existentes.*
  - *Diagnóstico que permita discriminar patologías producidas por la contaminación del aire, suelo y agua.*
  - *Registro y base de datos de las patologías detectadas*
  - *Medidas de vigilancia epidemiológicas*

Como puede observarse, el último fallo de la Corte en relación a la causa Mendoza es sumamente completo. La inclusión de diversos actores sociales involucrados, en el caso de las Ong´s y

equipos técnicos de las Universidades Nacionales son acciones que destacan el compromiso de los magistrados por la protección del ambiente y la participación ciudadana. Por otro lado, la inmediatez con que se tomó la determinación pone en evidencia la importancia de los resortes y mecanismos judiciales en este aspecto. Sin dudas que el Poder Judicial es un actor fundamental en el monitoreo de las políticas públicas, siempre y cuando, lo haga desde una visión que comprenda e involucre a los actores sociales en el proceso judicial. En ese sentido, un proceso que contemple a las organizaciones y los vecinos es una garantía de transparencia, y es también una forma de acercar la justicia a los que más la necesitan.



# Conclusiones preliminares

Teniendo en cuenta que, como señalé en la introducción del TIF, este trabajo es considerado un (“paréntesis”) para mostrar los resultados parciales de una investigación que pretende seguir su curso, tomé la decisión de hablar de conclusiones preliminares. Las mismas tienen por objetivo mostrar los resultados de lo analizado en el cuerpo bibliográfico que las precede pero podrán ser ratificadas o re-elaboradas a posteriori con la continuidad de la investigación.

Lo primero que hay que mencionar, y que sostuve durante toda la investigación, para pensar la problemática socio-ambiental de la Cuenca es necesario romper con el esquema que promueve el dicho popular “Dios está en todos lados, pero atiende en Buenos Aires” (en referencia a la Ciudad de Buenos Aires), y no quedarnos con la imagen de la desembocadura, sino que los procesos de investigación y difusión por parte de los medios de comunicación sobre la problemática deben incluir también los cursos de la Cuenca Media y Alta. Al analizar la integridad es plausible encontrar otro tipo de respuestas e involucrar a una mayor cantidad de actores sociales en el proceso de transformación de la realidad socio-ambiental del territorio.

La problemática ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo se remonta prácticamente a la fundación del Estado-Nación. Las idas y vueltas en cuanto a la legislación, analizadas en el corpus de la investigación, entre el desarrollo pre-industrial e industrial y el ambiente han volcado la balanza en favor de la primera. Por ello, durante mucho tiempo la Cuenca y en especial su desembocadura pasó a ser señalada como “la cuna de la industria nacional” sin tener en cuenta el respeto por el cuidado del agua, su flora y su fauna.

También ha quedado demostrado que la Cuenca Matanza Riachuelo es un punto nodal, no sólo en cuanto a los territorios y las implicancias de distintos Estados, sino también en cuanto al desarrollo geográfico, político y económico de nuestro país. La contaminación de sus aguas es un problema socio-ambiental

que ha generado miles de debates en torno al mejoramiento de la calidad de vida de sus vecinos. Por eso, es importante tener en cuenta que hablar de la Cuenca no implica hablar sólo de toneladas de residuos, los avances de la soja, el dinero invertido y/o el color del agua, hablar de la Cuenca implica visibilizar a sus habitantes.

En definitiva, el plan de saneamiento de la Cuenca tiene que avanzar en paralelo con la política habitacional (que incluya recolección de residuos y cloacas) y de salud para suplir las necesidades de los vecinos. Es imposible pensar la mejora del ambiente sin considerar antes a los seres humanos que lo habitan. Para ello, y como señala Lorena Suárez Integrante del Frente Ambiental por la Inclusión, es necesario revalorizar el papel de la comunicación para construir imaginarios sociales entorno a la Cuenca. *“Los titulares de los principales diarios del país han publicado históricamente la palabra “Riachuelo” acompañada de términos como: muerte, contaminación, corrupción, promesas incumplidas, suciedad, mal olor, cementerio de barcos. La acumulación de esas noticias ha generado imaginarios negativos en la población, y comportamientos asociados a la negación y el alejamiento de la problemática. El grado de desinformación y de asociación a lo negativo ha provocado un alejamiento tanto en el plano físico como simbólico”.* (Entrevista personal a Lorena Suárez). Siguiendo con el análisis que realiza la periodista, la comunicación es indispensable para contrarrestar la mirada de lo irreversible en torno a la Cuenca, y para proponer campañas de concientización que inviten a la población y a todos los actores sociales, tengan contacto o no con la Cuenca, a problematizar y proponer desde lo positivo su vinculación con el recurso natural del agua.

Por otro lado, pese a que la atención sobre los contaminantes esté puesta en los residuos de los basurales o los metales pesados que generan las industrias, no podemos perder de vista corrimiento de las barretas de la soja, que han impulsado a los productores a utilizar áreas cercanas a los ríos, provocando desertificación y contaminación con agroquímicos.

Además, Si bien este TIF se detiene netamente en el análisis de las políticas públicas de la CMR, es necesario repensar el modelo de diseño e implementación de todas las mismas en relación al ambiente en general.

También es fundamental trabajar desde el Estado en una mirada que contemple y reconozca el trabajo social que llevan diversas organizaciones y vecinos en el territorio. El cúmulo de actores sociales, que van desde el Gobierno hasta los vecinos pasando por organizaciones del tercer sector y empresas privadas, originan un marco esencial para la participación social y consecuentemente lograr el fortalecimiento comunitario, como paso primordial para el trabajo en conjunto de políticas públicas que puedan desarrollar objetivos a corto, mediano y largo plazo en materia social y ambiental. A esta situación, hay que sumarle herramientas de la educación popular que promuevan el diálogo horizontal para la transformación socio-ambiental. La Causa Mendoza constituye un claro ejemplo de los nuevos repertorios de participación: la acción colectiva de los afectados, quienes patrocinados por ONGs, demandaron mayores garantías para lograr el ejercicio pleno de su ciudadanía. En ese sentido, no sólo se lograron grandes avances en materia ambiental sino también una fuerte idea de representación y lucha contra-hegemónica, desde la táctica (en términos de De Certeau) logrando grandes cuotas de poder social. Por otro lado, también es importante reconocer la mirada que tuvo la Corte Suprema en el conflicto, entendiendo que las organizaciones debían ocupar el lugar de monitoreo del PISA. Sin duda, y por lo mencionado anteriormente, el Caso Mendoza ha sido un hito fundamental para el desarrollo de una política pública integral. La tarea de la Corte Suprema de Justicia incluyendo institutos de la democracia semidirecta como las audiencias públicas, es extraordinario. Pero, en términos de funcionamiento democrático, el diseño de políticas públicas debería ser implementado previamente, antes de lamentar el deterioro la calidad de vida de los vecinos y la vulneración de sus derechos.

Por otro lado, y en base a lo investigado, es fundamental el desafío que tienen los municipios al ser el nivel gubernamental más cercano al vecino. La problemática de recolección y destino final de los Residuos Sólidos Urbanos, sumado a la fiscalización y control de los líquidos vertidos por las industrias, deben ocupar un lugar central en la agenda de los gobiernos locales. En el caso de los RSU domiciliarios, es trascendental el diseño de políticas públicas que fortalezcan el rol que cumplen las cooperativas. “Difícilmente pueda garantizarse el cumplimiento de medidas como la remoción de basurales, la atención de la salud, la extensión de redes de agua, la participación ciudadana, la educación ambiental, la prevención de nuevos asentamientos en zonas inhabitables sin que haya un rol activo de los municipios. Por otro lado, es a través de estas instancias que los vecinos presentan sus reclamos y denuncias en materia de hábitat y salud, y donde buscan la solución a sus problemas” (CELS, 2009; 351).

A nivel provincial, incluyendo la Ciudad de Buenos Aires, es necesario implementar una mirada profunda que contemple la educación ambiental como un aspecto transversal de los planes de estudios de las escuelas primarias y secundarias. Para eso, es fundamental dotar a los establecimientos educativos de los recursos y las instalaciones necesarias.

Con respecto a la Nación, los poderes del Estado deben seguir coordinando tareas conjuntas para la protección del ambiente. A su vez, y como mencionaron varios entrevistados, la mirada sustentable debe superar la barrera de un ministerio y llegar a todos los rincones del Estado.

Este trabajo pretende contribuir al análisis y la reflexión desde un ámbito académico. En ese sentido, considero que la intervención estatal no puede ser tomada como una acción mecánica, estática y carente de posicionamiento. Por ello, no debe perderse de vista que el conocimiento debe colaborar en la comprensión de los fenómenos: fundamenta las decisiones en materia de planificación y gestión pública. En definitiva, los gestores deben prever que el continuo monitoreo y evaluación de sus prácticas debe ser una herramienta permanente para ejecutar las políticas

públicas. Se debe reflexionar sobre la interacción entre los diferentes organismos públicos a fin de promover la coordinación entre los mismos. Lo mismo debe preverse con la circulación de la información pública. También se deben planificar las políticas desde una perspectiva integral incorporando equipos multidisciplinarios. Por último, deben revisarse los procedimientos burocráticos a fin de complementar las tareas de gestión con mecanismos institucionales adecuados para lograr la efectividad y culminación de las políticas formuladas.

En definitiva, es necesario a la hora de pensar en una política ambiental en relación al agua, conocer e investigar de manera acabada la relación entre la sociedad y las cuencas hídricas. Esto debe contar con la apoyatura de un conocimiento científico de las mismas. El agua es un recurso sumamente importante para el desarrollo humano; su cuidado y el hecho de garantizar el acceso de la población a la misma es un derecho, por eso se debe operar teniendo en cuenta esta lógica.

Vivimos un momento complejo; donde si bien lo ambiental ha comenzado a tomar mayor relevancia en los debates de la agenda pública, especialmente después de las últimas Cumbres Mundiales de Ambiente; nuestro país pasa por una situación crítica en la que la sociedad sufre problemáticas como la falta de trabajo, los aumentos de precios, etc. En ese contexto lo ambiental queda en un segundo plano. El desafío, tanto para los gobiernos como las organizaciones del tercer sector y los vecinos, es proponer estrategias mancomunadas que logren ampliar los derechos de la ciudadanía y por consiguiente mejorar su calidad de vida en lo que respecta a lo social-ambiental y económico.





# Bibliografía

ACUMAR, (2014) “Los residuos sólidos urbanos en la Cuenca Matanza Riachuelo. Cuadernillo para docentes”, Buenos Aires.

Aizen, Marina. (2014) “Contaminados. Una inmersión en la mugre del Riachuelo”. Buenos Aires. Editorial Debate.

Alonso, Ana. “The Politics of Space, Time and Substance: State Formation, Nationalism, and Ethnicity” in Annual Review of Anthropology (USA) N° 23, 1994.

Altman, David, “Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?”. Política y Gobierno, XII (2), 2005.

Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo. Sitio Oficial: <http://www.acumar.gob.ar/>

Breuste-Faggi. (2015) “La cuenca Matanza-Riachuelo: una mirada ambiental para recuperar sus riberas”. 1a ed. - Buenos Aires: Universidad de Flores.

Disponible: <http://img.uflo.edu.ar/a/cuencamatanza.pdf>

Capel, Horacio (2003) “El drama de los bienes comunes. La necesidad de un programa de investigación”. Universidad de Barcelona.

Catenazzi, A., y Chiara, M. (2009). La participación en la gestión: alcances y límites en su institucionalización. En Chiara, M. y Di virgilio, M (Orgs.), - 143 - Gestión de la política social. Conceptos y herramientas (pp. 201-214). Buenos Aires: Prometeo-UNGS.

Centro de Estudios Legales y Sociales (2009). Capítulo 9 “En busca de soluciones judiciales para mejorar la calidad de vida de los habitantes de la cuenca Matanza- Riachuelo” en derechos humanos en argentina informe 2009.

Da Porta, Eva. Senderos y recorridos. Apuntes para un mapa de investigación en Revista Tram(p)as N° 23, La Plata, 2004.

De Certeu, Michael (1996) La invención de lo cotidiano, artes del hacer. Universidad Iberoamericana,

Defensoría del Pueblo de la Nación (2008) La causa Riachuelo hasta la sentencia. Disponible en: <http://www.dpn.gob.ar/articulo.php?id=3247&pagN=15>

García Canclini, Néstor (1993). Las Culturas populares en el capitalismo. Editorial Nueva Imagen. México,

Grimson, Alejandro (2011). Los límites de la cultura. Editorial Siglo veintiuno. Buenos Aires.

Kaplún, Mario (1996). El comunicador popular, Ed. Lumen-Humanitas. Argentina.

Mitchell, Timothy. (1991) “The limits of state: beyond statist approaches and other critics” in American Political Science Review, Vol. 85, N° 1.

Merlinsky, Gabriela (2013) Política, derechos y justicia ambiental - el conflicto del Riachuelo. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Napoli, Andrés (2009) Una Política de Estado para el Riachuelo. Informe Ambiental Anual de FARN.

Napoli, Andrés (2013). El caso Riachuelo en su hora más crítica. FARN.

Oszlak, Oscar. (1997) La formación del estado argentino, Editorial Planeta, Buenos Aires.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), (2008). Estudio de caso “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza Riachuelo”.

Reboratti, Carlos. (2000). “Ambiente y Sociedad. Conceptos y relaciones”. Buenos Aires, Editorial Ariel.

Robirosa, A. (2008). Articulación, negociación, concertación. Mundo Urbano, 31

Rocha, Laura (2015). “Villa Inflamable: la eterna espera para huir de la contaminación” en Diario La Nación, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1769093-villa-inflamable>.

Suárez Lorena (2013) “Transformar imaginarios” en Diario Página/12. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/laventana/26-225637-2013-07-31.html>

Taller de Producción de Mensajes (2007) “Al abordaje de las organizaciones. Algunas nociones sobre el uso de las metodologías desde la mirada comunicacional”. Documento de cátedra. Facultad de Periodismo y Comunicación Social, La Plata.

Telam, (2013). “Acusan al gobierno porteño de “no hacer nada” por los chicos con contaminación por el Riachuelo” en [www.telam.com.ar](http://www.telam.com.ar/notas/201308/29562-acusan-al-gobierno-porteno-de-no-hacer-nada-por-los-chicos-con-contaminacion-por-el-riachuelo.html). Disponible en <http://www.telam.com.ar/notas/201308/29562-acusan-al-gobierno-porteno-de-no-hacer-nada-por-los-chicos-con-contaminacion-por-el-riachuelo.html>.

Telam. Informe especial, “Riachuelo: el largo camino de la limpieza” en [www.telam.com.ar](http://www.telam.com.ar) Disponible en <http://www.telam.com.ar/informes-especiales/9-la-limpieza-del-riachuelo>.

Verbitsky, Horacio. (2012). “Nieblas en el Riachuelo” en Página/12. Disponible: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-201868-2012-08-26.html>

Williams, Raymond (1997). *Marxismo y literatura*. Ediciones Península, Barcelona.

# Normativa - Causas

## Normativa

- Ley de Creación de ACUMAR N° 26.168
- Ley de Gestión de Residuos Domiciliarios N° 25.916, 2004.
- Ley de Gestión Integral de Residuos Industriales y de actividades de Servicios N° 25.612, 2002.
- Ley de Régimen de Gestión Ambiental de Aguas N° 25.688, 2003.
- Ley de Régimen de libre acceso a la información pública ambiental N° 25.831, 2003
- Ley General de Ambiente N° 25.675, 2002.

## Causas

- MENDOZA Beatriz Silvia y Otros C/ ESTADO NACIONAL y Otros S/ Daños y Perjuicios

# Anexo

**Entrevista realizada con María Emilia Garro Vidal, directora de Prensa y Comunicación de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). Sus respuestas fueron consensuadas con el equipo de trabajo, por ende responde en nombre de la Fundación.**

**¿Desde qué época FARN trabaja en actividades vinculadas a la Cuenca Matanza Riachuelo?**

FARN trabaja en la temática del Riachuelo desde el año 2001. Se involucra en ese momento por la situación deplorable de la cuenca en cuestión ambiental y social. En el año 2003 llevamos adelante junto con el Defensor del Pueblo los primeros informes con relación al estado crítico de la cuenca.

**¿Cuáles son esas actividades?**

Hoy en día la principal actividad de FARN frente a la problemática del Riachuelo es la de ser parte del Cuerpo Colegiado y monitorear el cumplimiento del fallo de la Corte Suprema de Justicia. Además, vecinos de la cuenca llegan a la clínica jurídica de FARN con diferentes consultas respecto de las problemáticas producto de la contaminación del río.

**¿Cómo considera la articulación en el diseño de políticas públicas con respecto a la Cuenca entre Municipios, CABA, Provincia y Nación?**

Uno de los principales obstáculos para lograr la recomposición de la cuenca es la falta de participación de los Municipios en el juicio Mendoza y en ACUMAR, además de la falta de coordinación entre municipios. CABA y PBA realizan los pocos trabajos que realizan cada por su cuenta, y la Nación es la

única que aporta y trabaja en ACUMAR, pero sin promover la participación de las otras jurisdicciones.

**El hecho de que se haya creado el Ministerio de Ambiente de la Nación, ¿Favoreció en algo la situación de la Cuenca?**

No hasta el momento de la entrevista. Y no consideramos que vaya a avanzar mucho, principalmente porque Acumar es un ente autárquico que puede prescindir del Ministerio

**¿Cuál es la situación política, social y ambiental en la Cuenca?**

Esta pregunta es muy amplia y difícil de responder. Para responder semejante interrogante en el 2002 se hizo un estudio de cientos de páginas entre Ong's y la Defensoría del Pueblo de la Nación. Además te recomendamos leer el informe que se llevó a cabo en 2015 sobre la situación del Riachuelo.

**¿Tendremos alguna solución definitiva al problema del Riachuelo?**

Mientras no haya una decisión política (presidencia, gobernación y jefatura de gobierno) de que así sea es imposible, y cuando esa decisión esté, será necesario que la ciudadanía controle y reclame que se lleve a la práctica.

**Entrevista realizada el 12 de diciembre de 2017 a Laura Rocha. Redactora especializada en temas de la Ciudad y de Ambiente para el diario La Nación, fue distinguida por ADEPA en la categoría Ecología y Medio Ambiente y es miembro de la Asociación Argentina de Periodistas Ambientales.**



### **¿Cuál cree que es el principal problema de la Cuenca?**

Según las ONGS que siguen el caso y los vecinos, la Cuenca sigue igual o peor que como estaba hace 8 años si tomamos como parámetro el fallo de la Corte en la Causa Mendoza. Hubo un mejoramiento, que está comprobado y lo dicen los informes de avance incluso de la propia Autoridad de Cuenca, en la limpieza de márgenes y la limpieza en el cuerpo de agua, pero la calidad de agua es la misma y los vecinos que fueron relocalizados son pocos. Además seguimos sin saber qué resultados hay en relación a los problemas epidemiológicos.

### **¿Cómo considera la articulación en el diseño de políticas públicas con respecto a la Cuenca entre Municipios, CABA, Provincia y Nación?**

La articulación la lleva adelante ACUMAR, que está creado por ley y que tiene un presupuesto. La no articulación y la poca cuestión política tienen que ver con que no funciona la limpieza. La falla en un organismo que debería estar por encima de todos los Estados, en términos de políticas de estado, hace que realmente esa articulación no funcione.

### **¿Qué sucede con la Cuenca Alta y Media? Porque ahí hay otra problemática...**

La Cuenca Baja es la que mayor problema tiene porque no hay fauna ni flora y no hay prácticamente oxígeno en el agua. A medida que vas yendo río arriba en la Cuenca Media mejora, pero sigue habiendo conflicto con asentamientos y cuestiones industriales y en la Cuenca Alta menos. En esta última la calidad de agua son mejores. La que más se comunica es la de la Cuenca Baja, porque es la más contaminada.

### **El hecho de que se haya creado el Ministerio de Ambiente de la Nación, ¿Favoreció en algo la situación de la Cuenca?**

No tiene mucho que ver en relación a la Cuenca porque eso es competencia de ACUMAR. Es bueno que el área ambiental tenga una jerarquía mayor que una secretaría, pero si la opinión del Ministerio frente a un tema va a ser la última campana detrás de la voz del Ministerio de Energía o Minería, es cambiar para que nada cambie.

**Entrevista realizada el 1 de Marzo de 2018 a la Lic. Lorena Suárez, docente de Comunicación y Ambiente. Además escribe sobre temas ambientales en Página/12. Es Integrante del Frente Ambiental por la Inclusión**

### **¿Cuál crees que es el principal problema de la Cuenca?**

La problemática de la Cuenca está ligada a su historia los primeros indicios de contaminación se registran con la llegada de los conquistadores para que te des una idea con los primeros saladeros y más tarde con los frigoríficos. En 1870 se registra la primera ley que intenta prohibir los saladeros a causa de la fiebre amarilla y hoy digamos que eso continúa pero se le suma la cuestión de la falta de cloaca y el tema de los residuos. Hay que entender que las tres causas principales de contaminación son 3: residuos, cloaca y residuo industrial. Y por otro lado y transversal a eso, la relación que históricamente y como sociedad hemos sostenido con ese río que es de negarlo, ocultarlo, no considerarlo un río y entonces, pasó cualquier cosa ahí y luego al estado que llegó.

**Es interesante lo que mencionas, porque a mí ese contexto me permitió armar un mapa de actores. Y el principal nudo se da en la articulación de los municipios de la cuenca, la ciudad de BS AS, La Provincia y Nación. ¿Esa relación compleja también atenta contra políticas públicas a favor del saneamiento?**

Bueno en parte sí, pero justamente la creación de ACUMAR apunta un poco a saldar eso. Como autoridad y por creación del fallo, es la máxima autoridad en el territorio de la Cuenca. Pero claro que las cuestiones políticas a veces son complejas porque los recursos son escasos y las urgencias son muchas. Sucede siempre en las cuestiones de interjurisdiccionalidad y es un poco el desafío. En el caso de la cuenca, el fallo del 2008 es ejemplar porque condena a los Estados, los obliga a recomponer el ambiente

**Cada vez que hablamos de la Cuenca, tanto a mí como muchas otras personas, se nos viene la imagen de la desembocadura en el ingreso a Capital. Qué sucede en la Cuenca Alta y Media ¿Por qué crees que se ha instalado esa relación de Cuenca = Puente de la boca?**

Porque es la parte más emblemática, más turística y con más prensa, pero la cuenca media y alta es bellísima también. Pasa que el tramo que es navegable es hasta Puente La Noria, por eso también fue siempre la subcuenca más activa, allí pasó un poco la historia de nuestro país: el modelo agroexportador, los clubes de fútbol, el tango, las invasiones inglesas, el peronismo, etc. Está sellado todo ahí, en ese tramo del río y con Quinquela Martín y el puerto de La Boca es la zona que más trascendencia tiene a nivel mundial

**¿Pero la cuenca Alta y Media no está exenta de problemáticas socio ambiental o sí?**

Tienen otros problemas, en la Cuenca alta los valores dan mejor porque hay menos antropización también y las actividades son más rurales, menos industriales. Las problemáticas ambientales están ligadas a ese entorno, el rural.

**En el TIF destaco que quizás en la Cuenca Baja y Media la mayor problemática haya sido el crecimiento del boom sojero**

ACUMAR está trabajando en medición de los arroyos tributarios y hay algunos que dan muy bien. Se hizo un relevamiento de fauna, lo hizo la UNLP justamente y dieron muchas especies de peces, como cualquier otro río de llanura. Lo que pasa que en cuenca alta no hay un curso principal digamos que se ramifica en arroyos tributarios. No tenés la imagen de una margen como en la cuenca baja porque muchos también están entubados. Pero es muy linda esa parte de la cuenca, muy verde, hay reservas, es hermosa. En cuanto al boom sojero hubo en algunos tramos con restos de pesticida pero también son importantes como contaminantes los frigoríficos, los criaderos de pollos y cerdos y los lácteos.

**Hablábamos de los actores de la Cuenca y es inevitable nombrar a las ONGs ¿Cuál crees que ha sido su rol en la Cuenca?**

Hablar de las ongs siempre es complejo, creo que el cuerpo colegiado que está compuesto por 5 Ongs hizo un buen trabajo inicial cuando había defensor del pueblo de la Nación que los coordinara pero últimamente están con posturas más encontradas. Pasa que para hablar de ongs tenemos que entender que las ongs son actores con intereses propios y a veces hasta políticos y no está mal, lo que está mal, a mi modo de ver, es que lo oculten

y que a veces por esos propios intereses simplifiquen o presenten posiciones maniqueas de cuestiones complejas.

En cuanto a la Cuenca yo lo que creo es que a diferencia de las papeleras en Gualaguaychú no hay un actor social que pida por su recuperación, es notable, lo pongo en el artículo que escribí para Página 12. Muchos porteños en la época de las papeleras, llenaron sus lunetas con stickers con la leyenda no a las papeleras, lo cual está bien y me parece válido, yo tampoco quiero más ríos contaminados. Pero es notorio que ni un auto di un sticker diga “Recuperemos el riachuelo” y está ahí nomás a metros de sus hogares, eso es llamativo. Está negado, como te decía y creo que los medios tienen mucho que ver.

**Si es interesante tu artículo y particularmente esto de la lucha por el sentido. La Cuenca no está al margen de ese debate que nos debemos los profesionales de la comunicación**

La Cuenca es el principal exponente, a veces hablo con algunos representantes de ongs que los escuchas y parece que van a recuperar ellos solos el riachuelo y ese es un gran error. La cuenca se recupera si nos ponemos todos como sociedad a trabajar en eso, no un gobierno, no una ong, no la Corte Suprema de Justicia, mientras eso no suceda va a ser difícil.

**Frente a ese escenario, y teniendo en cuenta lo que planteas sobre la necesidad de trabajar todos juntos como sociedad, ¿Se puede alcanzar una solución definitiva al problema?**

Creo que la solución definitiva es relativa, en términos técnicos se presentaron un montón de soluciones que se evaluaron y que incluso podrían llegar a servir para sanear el río. El tema es que inevitablemente, y como te dije anteriormente, tenemos que cambiar la cultura y nuestra forma de relacionarnos con el río, porque si no ¿cuánto va a durar ese saneamiento? Si nosotros no cambiamos las leyes o la mentalidad en que industriales se relacionan con el río, si el Estado no tiene una política de control

y de sanción, si no resolvemos la problemática de la recolección de residuo que es potestad de los municipios y todo lo que tiene que ver con las poblaciones que viven en situación vulnerable en la vera del río. Son más de 17 mil familias, que tienen que ser relocalizados porque no tienen cloacas ni recolección formal de residuos, entonces todo eso va a parar al río. Vos lo sanéas, pero si no localizas esas familias o le resolvés el tema de la cloaca o la recolección de residuos ¿Cuánto te dura el río limpio? Tiene que ser una política sostenida, hay ejemplos en el mundo, no es una cuestión pura y exclusivamente del Riachuelo. Al Tamesis le llevo 20 años y todavía no lo resolví, no podés bañarte en el Tamesis. Hace poco un compañero visitó el Tamesis y nos envió una foto que parecía el Riachuelo. La raíz de todo esto es la forma en la que producimos y consumimos y este sistema en el que vivimos que hace que el río sea un costo más. Gran parte de lo que le pasa el Riachuelo tiene que ver con las situaciones de pobreza, en relación a lo social.

**En el año 2016 la Secretaría de Ambiente de Nación toma rango de Ministerio. Crees que haberle dado otro rango podría ayudar/colaborar a ACUMAR en mejorar la situación de la Cuenca?**

Primero hay que aclarar que ACUMAR es un ente autárquico, pese a que en el organigrama esté colgado del organigrama del Ministerio por una cuestión sólo temática. Es un ente que fue creado especialmente por el fallo de la Corte Suprema, tiene presupuesto propio y tiene una política de gestión propia. Dentro de ACUMAR están representados los tres Estados. En ese sentido, la creación del ministerio no le cambió nada a ACUMAR. Y si me preguntás mi posición personal, tampoco creo que ha ayudado mucho esto de pasar de ser Secretaría a Ministerio, porque la relación con las cuestiones ambientales no se resuelven creando un Ministerio. Pese a que generó muchas expectativas y podía ser un buen paso pero las autoridades que pusieron a cargo no están a la altura, simplemente porque no vienen del ámbito

ambiental, porque no conocen las problemáticas. Además, si vos ves las experiencias europeas que están avanzados en la materia, dicen que lo peor que puedes hacer para resolver la cuestión ambiental es crear un ministerio. Vos lo que tenés que hacer es llevar la mirada ambiental a todos los ministerios: Educación, producción, etc. En nuestro país, el gran conflicto se da entre el Ministerio de Ambiente y el de Energía. En el segundo tenemos a un corporativo de Shell, entonces ¿Qué vamos a hacer, seguir haciendo petróleo o pensar en energías renovables? Esto se debatió hace un tiempo con el pliego de autobuses sustentables, y está claro que la posición fue que automóviles eléctricos acá no.

### **Algún mensaje final o algo que quieras agregar**

No te quiero dejar una posición negativa, tengo ese miedo. Lo que creo es que se han avanzado en un montón de cosas. Al Riachuelo lo navego desde 2005, antes trabajaba en una ONG Fundación x la Boca y se mejoró un montón, claro que falta, me parece que en ese sentido hay que destacar que se hicieron un montón de cosas y que hay que seguir sin detenerse. Hay una política atrasada, en los que hay momentos que por el contexto avanza más y hay momentos en los que avanza menos pero lo importante es estar atentos a que eso no se detenga.

Si el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA), que fue aprobado por todas las partes y que es como nuestra biblia, avanza y se cumple en 10 años vamos a tener otro río. Ese plan lleva adelante controles en las industrias y ahora sabemos cuáles son las que contaminan. Hay una obra muy grande para resolver las cloacas, que requiere un crédito del Banco Mundial. Si seguimos con ese camino de seguir controlando las industrias, sacando los residuos de los espejos de aguas como se está haciendo (se sacan 500 toneladas por mes) y si se sigue con la obra de cloacas que en 5 años estaría terminada y bueno, en 10 años vamos a tener otro río.

Igual vuelvo a lo mismo de siempre, está bien tenemos otro río pero tenemos que seguir adelante en la idea de instalarlo

en la agenda y en nuestros imaginarios. Me parece que mi posición es esperanzada, y me siento una guardiana de eso, soy una persona que ama este río, este es mi río. Me parece que eso nos hace falta, entender que este es nuestro río, te guste o no te guste pero es el río que nos tocó y al que tenemos que amar. Pero si no lo queremos y le echamos la culpa de todo, difícilmente podremos lograr algo.

**Entrevista realizada el 15 de Julio de 20167 al Dr. Homero Bibiloni, ex Secretario de Ambiente de Nación durante la Presidencia de Cristina Fernández de Kirchner**

**¿Qué es lo que hay que considerar En la Cuenca Matanza-Riachuelo para su evaluación en términos de políticas públicas?**

Para analizar y estudiar el tema de la Cuenca hay que tener en cuenta los 200 años historia, los modos de producción y las consecuencias que fueron dejando. En lo ambiental se manejan tres tiempos: pasado, presente y futuro, parece una obviedad pero porque toda controversia ambiental tiene muchos años de generación, entonces vos lo podes resolver hoy pero necesitás mucho tiempo para revertirlo. En el Támesis tardaron 25 años y le pusieron muchos euros. Me invitaron a conocer esa experiencia, y los tipos me decían que las fábricas se habían mudado solas porque era negocio inmobiliario reconvertirse en los edificios de la ciudad. Y además vos miras alrededor y no había un pobre alrededor de la Cuenca. Por ende, los contextos son sumamente distintos. Acá tenés problemas muy graves que fueron generando la irracionalidad del crecimiento. Y cuando se trató de hacer, con buen criterio, porque lo importante de ACUMAR, que tiene un antecedente nefasto que era el comité de María Julia, vos tenés que crear estructuras que se amolden al objeto ambiental. La cuenca es multi jurisdiccional, entonces no se puede crear un organismo de una jurisdicción o ponerlos en grado de paridad porque se neutralizan, vos tenés que crear



un organismo que esté por arriba de la jurisdicción, esto es lo que sucedió con ACUMAR. Vos tenés decisiones que las vas a ejecutar en mucho tiempo, porque además hay un discurso simplista de la gente que cree que hacer cosas ambientales es fácil, rápido, barato y que no requiere esfuerzo, todo lo contrario. Y eso conspira porque la gente quiere que se resuelva mañana. Y se hacen muchas cosas pero hay muchas que no se ven.

### **¿Cómo nace ACUMAR?**

Esto nace por el fallo Mendoza, a partir de ese fallo, funcionó el Estado de derecho y lo lideró Nación. La Nación, después la provincia y luego los municipios dictan la ley para crear ACUMAR (Autoridad de la Cuenca Matanza – Riachuelo). Entonces con tres leyes se crea un organismo muy fuerte y los ejecutivos tuvieron la voluntad política de dotarlo de funcionarios idóneos y de plata, especialmente Nación que aportó el 90% de los recursos. El que va siempre último es CABA, que en los últimos años no puso un peso para el funcionamiento de ACUMAR. Lo que se logró exitosamente desde las políticas de Estado es que las tres funciones del poder lograron un objetivo: Fallo, ley y la aplicación. Es decir, que hay que hacer, la legislatura dijo con qué organismo y el ejecutivo dijo cómo hacerlo.

### **Ese debería ser el camino ideal a seguir...**

Sí, pero eso se facilitó porque se da a partir del fallo de la Corte. Este debería ser un camino y un modelo replicable en escalas distintas, caso ejemplo: En los municipios. El fallo lo hizo Lorenzetti que es un tipo inteligente y que estaba metido en cuestiones ambientales. Ahí se plantea un Plan Integral de Saneamiento (PISA), primero con Romina Picolotti (Ex Secretaria de Ambiente) y después nosotros lo aggionarnos, es decir, que vos tenés un problema, una planificación que además se sostiene porque tenés la Corte atrás. Es una planificación surgida de una sentencia de una condena no apelada,

son condimentos que no siempre se dan. Todo esto está más detallado en la página web de ACUMAR que es muy buena, recomiendo que la visiten.

### **Explico cómo surge pero ¿Qué es ACUMAR?**

ACUMAR es básicamente un organismo coordinador de políticas públicas multi jurisdiccional, porque resume los programas de Nación, Provincia y Ciudad y tiene una plata propia, poca, que asigna a través de convenios a municipios. Ahora se ha ido distorsionando porque ya lo han hecho casi un ministerio, han incorporado mucha gente.

La idea cuando se constituyó ACUMAR era la de un organismo pequeño, sumamente eficaz con un sistema de incorporación de gente por idoneidad real. Además ACUMAR es el único organismo multicontrolado y de gestión por resultados. En un ministerio, el trabajo se atrasa una hora y no pasa nada, en ACUMAR te atrasas en algo, se lo tenés que explicar a un juez. Esto es un punto de inflexión en la forma de la gestión pública. La gestión pública no se maneja por evaluación de resultados sino por legalidad y ejecución presupuestaria. En ACUMAR además de eso, le agregas resultados.

### **¿Qué significa que sea un organismo multi controlado?**

ACUMAR la controla la Corte Suprema, los dos jueces, la SIGEN a través de auditorías interna, el Frente Activo, la Ley de Información pública, la prensa y los intendentes que claman porque las obras lleguen. Es decir, es el organismo más controlado de Argentina. Y además hay un convenio que obligó la Corte a hacer con la Auditoría General de la Nación para ver cómo se ejecutan las partidas. Entonces se pensó un organismo que coordinara políticas públicas. Y después, se demostró que en ACUMAR se podía hacer consultoría pública muy buena y barata sin acudir a los privados porque del PISA II fueron 80 personas de las jurisdicciones trabajando en una planificación.

El otro factor, consecuencia del fallo, es la multi competencia temática. Porque vos tenés que del fallo, que tiene 3 ejes, se desprendieron 14 capítulos, entonces cada capítulo es un tema aparte. Por ejemplo: RSU en el conurbano, agua y cloacas, ordenamiento del territorio, educación ambiental, epidemiología, son todas grandes temáticas. Esto es excelente para lo público, todo se coordina que todo va a un punto central que ACUMAR distribuye y cumple los mandatos.

Desde el punto de vista de lo que son políticas públicas, el manual de la mejor gestión, ese Estado de Derecho, control de gestión por resultados, planificación ahí se verifica. Ahora está un poco realentizado y desfinanciado.

**Cuando Usted llega a la Secretaría de Medio Ambiente dependía de la Jefatura de Gabinete. Antes había pasado por los ministerios de Desarrollo Social y Salud. ¿Nadie quería hacerse cargo de la cuestión ambiental?**

En los primeros días, la cuestión estaba vinculada a Desarrollo Social pero Alicia no quiso saber nada. Entonces Ginés levantó la mano, y la sinergia ambiente/salud es buena porque en realidad el ambiente puede favorecer o no la salud. Por ejemplo los Residuos Sólidos Urbanos (RSU) son vectores de catorce enfermedades; los efectos del cambio climático generan nuevas enfermedades porque vas alterando la naturaleza, entonces vos talas el bosque y los mosquitos se van a la ciudad. Hay una buena sinergia y con Ginés se laburaba bien. Después de eso, viene esta idea de Alberto Fernández, de esos progresismos, que compran esto del “ongeiismo” como que poner a un tipo de una ONG ambiental resuelve los problemas ambientales. Normalmente no sucede eso, porque el tipo del “ongeiismo” ambiental no tiene una perspectiva pública y su mentalidad no es pública, es bastante liberal. Además creen que representan a la sociedad civil, y se representan a ellos mismos. Sin embargo, alzan las voces como si fuesen voceros de la sociedad. Pueden ser muy buenos representantes de sí mismo pero el “ongeiismo”, por eso yo soy

muy crítico, erosiona la legitimidad democrática, esto es grave. Como Laura Alonso, caso emblemático. Estos tipos se financian globalmente con lo que es los tipos que destruyen el planeta y generan fundaciones con lo cual, como Picolotti, le dan entidad a la sociedad civil para desgravar impuestos.

### **¿En qué situación se encuentra la Secretaría y el conflicto del Riachuelo cuando usted asume?**

Yo lo primero que dije en Casa Rosada es la Secretaría deja de ser una agencia de turismo. Era una fiesta de esta cosa de progresismo frívolo. Chicos cool que cuidan el medioambiente pero se la pasan viajando por el planeta, con un dispendio de fondos infinitos y que en realidad no tienen compromisos en serio con las cosas porque no militan políticamente. Picolotti dijo “yo soy militante social” eso es cuento chino. Es esta cosa de adhiero al discurso pero nunca me contacto con los que lo padecen. Esta gente vive siempre por arriba de todo, y es muy cool hablar en un discurso progre pero después no saben traducirlo nunca a un hecho. El drama del ambientalismo en general es que nadie te dice cómo.

### **Eso en cuanto a lo político... ¿Y ACUMAR?**

En cuanto a la herencia, en ACUMAR no se había hecho nada. Para la Cuenca existía una subsecretaría que operaba funcional pese a que estaba creado el organismo, porque la ley se crea en la época de ella. Pero en realidad, todo lo de ACUMAR funcionaba a través de una Subsecretaría de la Secretaría.

La Secretaría la reconstruimos en términos de varios ejes estratégicos entre los cuales estaba ACUMAR. Primero, mucho diálogo con los intendentes, yo había defendido a los municipios en la causa, asique sabía de qué se trataba. En la gestión anterior los intendentes habían sido furgón de cola de ACUMAR cuando son en realidad los actores claves. Había un Consejo Municipal Asesor que no funcionó nunca. Eso forma parte de la visión

política de quién armo la ley: los intendentes no existen, porque son considerados los barones del conurbano corrupto.

Un ACUMAR que estaba absolutamente vaciado en lo institucional, era una especie de fachada con algunos pocos programitas menores, todos muy burbujeantes y demás.

### **En base a ese diagnóstico inicial, ¿Qué proponen?**

Le tratamos de dar la visión holística a lo ambiental porque lo ambiental se trabaja de manera multi competencialmente. En ACUMAR coexistimos muy bien con la Ciudad de Buenos Aires y tuvimos un gran apoyo del Ministerio de Planificación. Una cosa bastante inédita es que nos pusimos a negociar seriamente el financiamiento del Banco Mundial para el saneamiento que básicamente tenía que hacer AySA. Entonces nos juntamos AySA, Ministerio de Planificación y nosotros e íbamos todos juntos a las discusiones con el Banco mundial. Y así logramos 840 millones de dólares. En un equipo integrado, además de que nos conocíamos pero eso era anecdótico, lo que es interesante es que había objetivos políticos comunes: Preocupación por lo público, preocupación por saldar la deuda, compromiso político de cumplir con la Corte, cosas muy interesantes. Entonces rearmamos una institucionalidad en ACUMAR, abrimos una cuenta bancaria propia de ACUMAR. Después AySA y Planificación nos facilitaron edificios, lo cual logramos tener sede porque ACUMAR era una entelequia virtual. Después establecimos una relación de cordialidad con el juez, más allá de la independencia de poderes. Logramos, esto fue una innovación judicial de prueba y error, que del contenido de la decisión judicial se prorrateara entre las áreas competentes cosa que todos sintieran que a ellos también les correspondía. Fue una cosa muy virtuosa de trabajar coordinadamente las cosas para un objetivo. Entonces era coordinación de competencia, multitransversalidad de problemas, planificación y presupuesto, más financiamiento extra.

Además incorporamos ideológicamente en el tema de la Cuenca a los trabajadores porque entendíamos que sin los

trabajadores no hay reconversión ambiental. Inmediatamente nos dimos cuenta que había que trabajar lo ambiental desde el costado laboral. Por eso trabajamos ambiente con Carlos Tomada y Hugo Moyano, en ese entonces, en plenarios de CGT.

**¿Cómo se generan políticas públicas en un conflicto sumamente complejo que involucra a Nación, Provincia, Ciudad de Buenos Aires y Municipios?**

Sí, tuvimos mucho apoyo de Scioli, se portó muy bien. Teníamos muy buen diálogo con los intendentes por dos razones. Una, yo los había defendido y además habíamos ganado porque los municipios no fueron condenados. Y dos, tuvimos mucho apoyo de Balestrini, como referencia. Cuando me enteré del problema de la Cuenca, hablé con un asesor municipal y le dije que Alberto tenía que estar enterado de este tema porque es Vicegobernador y porque la problemática está instalada en La Matanza, como símbolo. Asique tuvimos buena onda y él nos ayudaba con los intendentes a través de la Federación de municipios.

Entonces, había que atender el frente de articulación de ACUMAR, la relación con el juez, el frente internacional, el frente federal y la articulación de políticas públicas. Fueron años muy intensos.

**Su gestión fue la más judicializada con respecto al tema Cuenca Matanza Riachuelo. ¿Cómo se lleva una política pública frente a esos fallos?**

Esto me lo decían, es gracioso, de otra manera, “¿Por qué defendés al juez?” Porque tiene razón. Para el resto del mundo que no es abogado esto de decir nos condenaron, a mí que me importa, condenaron al estado nacional y yo lo represento en esto. Es decir, fuimos condenados y no apelamos, se terminó la historia, hay que cumplir. Yo pensaba, el juez nos ayuda a

quebrar con esta cultura de es un problema de ACUMAR, en realidad es un problema de todos.

En la primera etapa el juez trabajo bien en términos de empujar a la administración a hacer las cosas porque no era una cultura instalada, al contrario. Entonces como no iba yo a elogiar eso. Pensaba si cada acción no es substancial para la vida de ACUMAR yo por egos no me iba a pelear. Era equivocarse las prioridades.

### **¿Qué le quedó por hacer en su gestión?**

Me hubiese gustado haber podido acelerar algunos procesos pero la complejidad era infinita. Pero no, nos quedó nada, todo se puso en marcha en distintos niveles. Las 14 mandas todas medianamente funcionaron. Una anécdota puntual me hubiese gustado, porque lo hablé con el titular de PAMI, era a través de los Centros de Jubilados recuperar la historia de la Cuenca. La idea era trabajar con PAMI, en los 14 municipios, tematizar el proceso histórico para saber cómo estábamos. Eso era interesante porque era articulación con otra área pública de la tercera edad.

También trabajar en las escuelas porque una de las cosas que decíamos era que los chicos tenían que entender, más allá del problema de la ballena franca austral, le teníamos que hablar del problema de la historia de los saladeros y el rol del puerto de Buenos Aires, ellos tienen que entender de su contexto. Les tenes que hablar del problema de la industria y por qué ellos están ahí, eso se llama educación en contexto para plantear alternativas.

### **Tendremos alguna solución definitiva al problema del Riachuelo**

Eso será un problema de más o menos años, pero es un tren que no para porque insisto están dados los condimentos. Por eso señalo que es la experiencia más virtuosa, exitosa y poco conocida para replicarla. Porque es un fallo de la Corte, la Corte es la

Corte más allá de sus integrantes, y que tiene muchos controles entonces no puede parar. Está todo lanzado, todo está avanzando en distintos tiempos, habría que acelerarlos, bueno eso son las improntas de las personas, de las políticas y las vocaciones públicas de inclusión o no.







Historia y políticas públicas detrás de la problemática medioambiental en Argentina durante el período 1983-2016. El caso de la Cuenca Matanza-Riachuelo es un trabajo de investigación que reúne el análisis y reflexiones de las políticas públicas de la Cuenca en relación a las disputas hegemónicas que se dan entre los actores involucrados.

Pensar en la problemática ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo se remonta prácticamente a la fundación del Estado-Nación. Las idas y vueltas en cuanto a la legislación, analizadas en el corpus de esta investigación, entre el desarrollo pre-industrial e industrial y el ambiente han volcado la balanza en favor de la primera. Por ello, durante mucho tiempo la Cuenca y en especial su desembocadura pasó a ser señalada como “la cuna de la industria nacional” sin tener en cuenta el respeto por sus habitantes, el cuidado del agua, su flora y su fauna.

La reivindicación de la participación popular, el trabajo de los vecinos y organizaciones que se levantan por sus derechos, el cotidiano de los que sobreviven en un contexto hostil y el respeto por el ambiente constituyen el motor de este trabajo presentado en formato libro.

