

GESTIÓN AMBIENTAL Y DESARROLLO ECONÓMICO – TERRITORIAL EN LA CUENCA DEL RÍO MATANZA – RIACHUELO.

Escenarios y estrategias en debate.

MIGNAQUI, ILIANA ¹

INTRODUCCION

La creación de la Autoridad de la Cuenca del Río Matanza – Riachuelo en el año 2006 luego de la demanda judicial presentada por un grupo de ciudadanos contra el Estado Nacional, responsabilizándolo por los daños y perjuicios derivados de la contaminación ambiental de la Cuenca, ha reabierto el debate en torno de la cuestión ambiental y los instrumentos de acción vigentes en el país así como sobre las alternativas en torno a su desarrollo. La declaración de emergencia ambiental de este vasto territorio, no sólo puso en evidencia la ineficacia de las políticas públicas llevadas adelante en las últimas décadas, sino también la ausencia de voluntad política para articular acciones conjuntas entre las distintas jurisdicciones responsables de su gestión. Entre las principales causas institucionales del deterioro ambiental de la Cuenca, donde viven más de tres millones de habitantes y se localizan más de cinco mil industrias y de 200 villas y asentamientos precarios, se encuentran: la fragmentación institucional, la concurrencia normativa y los diversos enfoques subyacentes en las políticas territoriales y ambientales en curso .

La articulación entre la cuestión ambiental y el fenómeno metropolitano por un lado, y entre las *lógicas territoriales* y las *lógicas ambientales* subyacentes en las políticas urbanas por otro, resultan fundamentales para comprender la complejidad de la gestión urbano ambiental de la Cuenca. La irrupción del paradigma ambiental y con él, la noción de *sostenibilidad* aplicada al desarrollo de las ciudades, como sostiene Acselrad, generó un doble movimiento: la “ambientalización “ de las políticas urbanas y la incorporación de la cuestión urbana en el debate ambiental.

Para comprender el estado de situación y los problemas de gestión que plantea esta cuenca el trabajo se ha estructurado en cuatro apartados. En el primero, se presentarán algunas consideraciones conceptuales en torno a la cuestión ambiental y la noción de *sostenibilidad* vinculada al desarrollo; en el segundo una breve caracterización de la cuenca y centrando el análisis en la cuenca baja, donde se concentran los mayores conflictos ambientales; en el tercero, la situación jurídico institucional y los principales actores involucrados; en el cuarto, los escenarios de desarrollo en debate y los intereses en pugna detrás de los principales proyectos públicos y privados. Por último, se reflexionará sobre los impactos que la situación jurídica e institucional descriptas tienen sobre la gobernabilidad y la gestión ambiental metropolitana, los desafío de la nueva Autoridad de Cuenca en materia de desarrollo y

¹ **Iliana Mignaqui**, Urbanista, Especialista en Planificación Urbana y Regional. Directora del Programa Urbanismo y Ciudad (PUC). Secretaría de Investigación – Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires.
e-mail : ilianamignaqui@arnet.com.ar

de qué manera podría alcanzarse una mayor justicia ambiental en la futura agenda ambiental metropolitana de la cuenca.

ALGUNAS CONSIDERACIONES CONCEPTUALES

La cuestión ambiental debe ser entendida como un producto de la intervención del hombre en la naturaleza. El fenómeno del crecimiento y la expansión urbana no puede ser analizado como un problema aislado, ya sea demográfico o ambiental. El crecimiento de la población y su distribución en el territorio, el consumo de espacio e infraestructuras, el impacto de la densificación sobre el suelo, el agua y el aire, son síntomas de un proceso enraizado en el desarrollo capitalista moderno, apoyado en la industrialización. Estos fenómenos, entendidos como hechos de la realidad que articulan elementos de la sociedad y de la naturaleza, no siempre transcurren en un marco de racionalidad², deviniendo entonces en problemas. Los problemas ambientales hoy trascienden las fronteras locales, regionales o nacionales y comprometen a todo el planeta. El carácter procesual que transforma un fenómeno en un problema ambiental es hoy objeto de análisis y de intervención por parte de los gobiernos locales, regionales, nacionales y de organismos internacionales preocupados por el deterioro ambiental y sus consecuencias sociales.

A su vez, este carácter procesual de los problemas ambientales nos enfrenta a la cuestión de las temporalidades y escalas de los procesos urbano ambientales. En este sentido podríamos distinguir una temporalidad “corta” en los procesos urbanos³ y en una temporalidad “larga” para la mayoría de los procesos ambientales⁴.

En nombre del progreso y del desarrollo se han utilizado tecnologías y materiales que han acelerado el proceso de destrucción y deterioro del ambiente. El surgimiento y aplicación de distintos métodos de evaluación de impacto ambiental han intentado morigerar o evitar estos efectos secundarios, pero esta faceta debería superarse por otra positiva, que se oriente al desarrollo de soluciones alternativas.

En el marco de la cuestión ambiental, la palabra *sostenible*⁵ asociada a la de desarrollo, al igual que la palabra *estratégica* asociada a la planificación, ha ejercido cierta fascinación y encantamiento en los discursos políticos desde mediados de los años ‘80 y fue adoptada en el recetario de la mayoría de los gobernantes, tanto de derecha como de izquierda (Mignaqui, 2007).

Desde la perspectiva de la ecología el *desarrollo sostenible* es entendido como ...“*el crecimiento y las actividades económicas que no agotan o degradan los recursos*

² Nos referimos a las distintas formas de racionalidad que a lo largo de la historia y en la conformación de la teoría científica han servido para explicar o fundamentar posiciones disciplinares, priorizando un determinado valor o sistema de valores sobre otros (racionalidad productivista en Marx o instrumental en Weber).

³ Nos referimos a los tiempos en que se dan los procesos de urbanización resultado de acciones del hombre, como por ejemplo, los cambios de usos del suelo, la densificación del tejido urbano, la provisión de servicios, entre otras acciones vinculadas a las políticas urbanas.

⁴ En este caso nos referimos a los procesos ecológicos vinculados a los ciclos de la naturaleza.

⁵ Si bien existen diversos antecedentes del concepto provenientes de la ecología, se considera al Informe Brundland como punto de partida del concepto asociado al de desarrollo. Fue Gro Harlem Brundland, ex primer ministra de Noruega, quien en 1987 publicó el informe “Nuestro Futuro Común” (conocido como “Informe Brundland”) y que sirvió como plataforma para la reunión de Río de Janeiro de 1992 (Reboratti, 2000, p.171).

ambientales de los cuales depende el actual y futuro crecimiento económico”⁶. A partir de esta definición, el concepto evolucionó y al incorporarse al campo de las ciencias sociales, el desarrollo deja de ser visto desde el ambiente para ser visto desde la sociedad. No es la sociedad quien realiza el *desarrollo sostenible* del ambiente, sino que el *desarrollo sostenible* de la sociedad incluye, entre otras, una dimensión ambiental. Al entenderse el concepto de desarrollo como sinónimo de progreso, en su asociación con el concepto de sostenibilidad pasó a tener un tono valorativo, el *desarrollo sostenible* devino entonces en una metodología al mismo tiempo que un objetivo normativo, un modelo para la planificación y una estrategia que incluye el manejo voluntario del ambiente [Redclift, M. en Reboratti, 2000, p. 200].

Frente a los usos y abusos que este concepto ha generado, deberíamos indagar cuales son las condiciones y las especificidades de nuestras ciudades y nuestros países para avanzar con instrumentos y acciones que promuevan un desarrollo posible. Esto abre a un debate difícil pero necesario sobre las distintas formas del desarrollo en los países capitalistas periféricos y sobre los objetivos políticos que orientan los procesos de desarrollo económico-territorial. La amplitud y vaguedad a la que suele inducir este concepto ha dado lugar a investigaciones en torno a las matrices discursivas que se apoyan en la *sostenibilidad* para la creación de consensos⁷. En tanto que la *sostenibilidad* compara el presente con un futuro deseable, o compatible con sus postulados, se infiere que quienes logren imponer los “supuestos” de ese futuro se verán beneficiados (Acsehrad, 2001).

Como sostiene Leff, la nueva geopolítica de la *sustentabilidad* se configura en el contexto de una globalización económica que, al tiempo que lleva a la desnaturalización de la naturaleza, promueve con el discurso del *desarrollo sostenible* una estrategia de apropiación que busca naturalizar la mercantilización de la naturaleza (Leff, 2001).

En este debate, promover el *desarrollo económico-territorial* en el marco de una política urbano ambiental apunta a precisar una posición y una concepción determinada frente al territorio y una respuesta a la revalorización y resignificación del mismo. El desarrollo económico-territorial puede ser así una respuesta a la transnacionalización del territorio y valorizar las virtudes de los componentes endógenos del desarrollo. Pasa esencialmente por la densidad y calidad de los contenidos de un lugar y de las interrelaciones entre actores (Ciccolella, 2002).

En otro plano, el análisis de las leyes y normativas vigentes, muestra que el concepto *ambiente* o *desarrollo sostenible* no siempre han sido analizados en su especificidad disciplinar trasladando estas imprecisiones a las normas (Schteingart, 2005). Asimismo en las misiones y funciones de los organismos con competencia territorial y ambiental así como en los objetivos explicitados en las políticas públicas vigentes se constata que en general, se suscribe acríticamente a algunos de los postulados de las corrientes ecologistas en debate, en particular aquellas que no

⁶ Art, H. (ed.): The Dictionary of Ecology and Environmental Science, Henry Holt and Co., New York, 1993, pág. 535 citado por Reboratti, 2000, p. 99.

⁷ Nos referimos al análisis de Henri Acsehrad, quien identifica matrices que se apoyan en la “representación técnico-material de la ciudad”, en “la ciudad como espacio para la calidad de vida” y en “la reconstrucción de legitimidad de las políticas urbanas”, con énfasis en distintos modelos, ya sea racionalidad eco-energética, equilibrio metabólico, pureza, ciudadanía, patrimonio, eficiencia o equidad (Acsehrad, 2001, p.27-55).

promueven un desarrollo con justicia ambiental⁸. Nos referimos al modelo que postula el eficiente uso de los recursos naturales y el control de la contaminación, promovido por y para las empresas, responsables de buena parte de los daños ambientales que pretenden evitar⁹. El estudio de las agencias gubernamentales argentinas involucradas en la gestión urbano ambiental presentan contradicciones entre los objetivos y metas fijadas y los instrumentos formulados para el control ambiental y la promoción del *desarrollo sostenible* (Mignaqui, 2007).

CARACTERIZACIÓN DE LA CUENCA MATANZA RIACHUELO

La Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo (CMR) tiene una superficie de 2.240 Km², con un ancho medio de 35 Km. y una longitud media de 75 Km. Esta cuenca incluye territorios de 14 municipios¹⁰ y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), tiene una población de más de 3.500.000 habitantes, donde el 13% vive en “villas miseria” o asentamientos precarios. Se pueden distinguir tres subespacios de acuerdo al proceso de urbanización y densificación, y las características predominantes del tejido edilicio:

- la cuenca alta es un área de baja densidad poblacional, predominantemente rural (con actividades agrícolas extensivas e intensivas), fabricación de ladrillos y tosqueras y usos residenciales mezclados con actividades comerciales en los subcentros más poblados. También predominan las urbanizaciones cerradas (y alrededor de 50) que hacen un uso extensivo del suelo¹¹.
- la cuenca media es un área de densidad poblacional media, en proceso de consolidación y expansión urbana. La ocupación se caracteriza por usos periurbanos (quintas de fin de semana, urbanizaciones cerradas, cementerios privados, equipamientos deportivos) En este subespacio se localizan el Aeropuerto Internacional M. Pistarini, en el partido de Ezeiza y grandes predios destinados a equipamientos metropolitanos (playas ferroviarias y Mercado central de Buenos Aires) y a disposición ilegal de basuras¹².
- la cuenca baja, posee una densidad poblacional alta y su proceso de ocupación se remonta a la etapa fundacional de Buenos Aires (Siglo XVI). Debido a su proximidad con el centro de la metrópolis y su vinculación con el puerto del Riachuelo primero, y luego con el Puerto Madero, tuvo una rápida expansión y consolidación. Allí se asentaron los primeros comercios e industrias, particularmente curtiembres y saladeros, responsables de la temprana contaminación de la cuenca (siglo XVIII). A principios del Siglo XX se asientan los primeros establecimientos metalúrgicos (fábricas de papel, de vidrio, textiles) que abastecían a la ciudad en expansión. Durante el proceso de sustitución de importaciones (1930-70) se sumarán más industrias multiplicando

⁸ Nos referimos a las tres corrientes del ecologismo que distingue Joao Martinez Alier: el culto de la vida silvestre, el credo eco-eficientista y el movimiento de justicia ambiental (Martinez Alier, 2005).

⁹ Nos referimos al denominado *ecoeficientismo* cuyos conceptos clave son *modernización ecológica*, *desarrollo sostenible* y más recientemente, *industrias limpias*, *responsabilidad social empresarial* y *gobernanza* (Martinez Alier, 2005).

¹⁰ Los catorce municipios que integran la cuenca son: Lanús, Avellaneda, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, La Matanza, Ezeiza, Cañuelas, Almirante Brown, Morón, Merlo, Marcos Paz, Presidente Perón, San Vicente y General Las Heras.

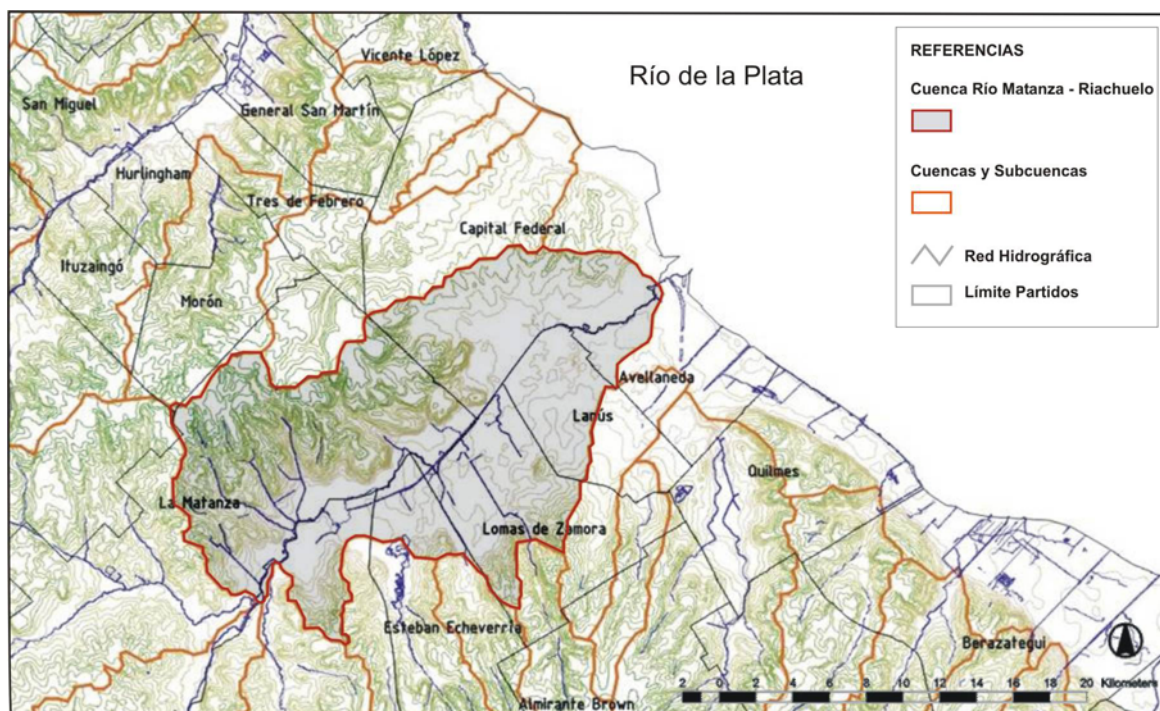
¹¹ Está integrada por los partidos de Cañuelas, San Vicente, General las Heras y Marcos Paz.

¹² Está integrada por los partidos de Almirante Brown, Esteban Echeverría, Ezeiza, La Matanza y Merlo.

el grado de contaminación ya existente. Las erráticas políticas de radicación y promoción industrial, la ineficiente planificación del ordenamiento de los usos del suelo y paralelamente, el crecimiento de otros subcentros urbanos y la aparición de parque industriales metropolitanos, fueron acelerando el deterioro ambiental y declive económico del área sur de la CABA y los bordes ribereños de los municipios metropolitanos vecinos. Si bien en los '90 (siglo XX) se produjo un proceso de reconversión y modernización industrial, en particular en la CABA y el Polo Petroquímico de Dock Sud localizado en el partido de Avellaneda, no se ha revertido el deterioro de su tejido sociohabitacional e industrial y ha crecido el hábitat precario en ambas riberas. No obstante, debe señalarse que en la CABA aún restan importantes predios públicos vacantes y subutilizados que constituyen una importante oportunidades urbanísticas en términos de desarrollo.

La dinámica poblacional de la cuenca según estimaciones del INDEC, arribaría en el año 2013 a una población de 5.300.000, es decir el 14% de la población total de la República Argentina. En cuanto a la provisión de servicios de saneamiento básicos, en la actualidad el 55% de la población carece de cloacas y el 35% de agua potable¹³. En el caso de la CABA solamente la población que reside en “villas miseria” y asentamientos precarios se encuentra sin provisión de servicios de agua y cloacas¹⁴.

Mapa N° 1: Cuenca del Río Matanza-Riachuelo



Fuente: Elaboración propia con base en datos del GPBA.

¹³ Luego de la privatización de Obras Sanitarias de la Nación en 1990, la empresa Aguas Argentinas S.A., una de las concesionarias, suscribió el Plan de Saneamiento Integral (PSI) en 1997, con el objetivo de prestar los servicios de agua y saneamiento cloacal en el área concesionada. En marzo de 2003 la prestataria sólo había ejecutado un 24% de las obras comprometidas. Esta situación obligó al Estado Nacional a rescindir el contrato de concesión por incumplimiento contractual, y a hacerse cargo, a través de una nueva empresa estatal (AySA), de las obligaciones incumplidas por el plazo de 10 años.

¹⁴ Sobre los 150.000 habitantes en “villas miseria”, Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT) y asentamientos precarios en la CABA, dos tercios se localizan en la cuenca baja del Riachuelo.

Actividad industrial y conflictos ambientales

Como se mencionara en el apartado anterior, desde el inicio de la urbanización de la cuenca en el siglo XIX, los cursos de agua reciben todo tipo de desechos, que conforme ha ido avanzando la ocupación del área, han contenido descargas orgánicas, sustancias minerales e inorgánicas, metales pesados, plaguicidas, funguicidas; herbicidas y sedimentos. La localización de industrias¹⁵ y de distintas formas de asentamientos precarios sin la provisión de servicios urbanos han afectado las napas subterráneas, en particular por la eliminación de efluentes industriales y residenciales sin tratamiento, la localización de basurales a cielo abierto y de perforaciones clandestinas para la extracción de agua, y la presencia de “pozos negros”. La existencia de basurales clandestinos a cielo abierto ha sido y sigue siendo aún uno de los factores de contaminación del suelo, agua y aire, tan importantes como los de origen industrial. En el año 2005 la Coordinación Ecológica Área Metropolitana (CEAMSE) identificó 105 basurales¹⁶.

Desde la localización de los primeros saladeros y curtiembres, la cuenca ha sido el asiento de numerosas industrias en sus dos márgenes, que siguieron el ritmo errático de las sucesivas políticas y legislaciones para la industria en el país. En la actualidad se localizan más de 5.000 empresas de las cuales alrededor de 100 son las responsables de la contaminación de la cuenca.

Como se puede apreciar en el **Cuadro 1**, hay una alta concentración de las actividades cárnicas, de cuero¹⁷, petróleo, química y galvanoplastia en los municipios de Avellaneda, La Matanza, Lanús y la Ciudad Autónoma de Bs. As (Cuenca baja). La Autoridad de Cuenca comenzó sus acciones sobre este sector, promoviendo políticas de reconversión industrial a corto y mediano plazo. Para el año 2007, la ACUMAR, había relevado un total de 5.976 empresas en la Cuenca Matanza-Riachuelo¹⁸. Más allá de este número se reconoce que falta identificar muchas más industrias e incluso tener una descripción sobre su influencia en el ambiente¹⁹.

¹⁵ En 1810 se instalan las primeras curtiembres y saladeros y en 1822 se inicia el proceso de control sanitario y ambiental con la firma del primer decreto prohibiendo la instalación de los mismos en las inmediaciones del Riachuelo.

¹⁶ El CEAMSE es un organismo tripartito compuesto por la CABA, la PBA y la Nación y es el encargado de la disposición final de los residuos sólidos domiciliarios y de las áreas de relleno sanitario.

¹⁷ Según estimaciones de la ACUMAR el 20% corresponde a frigoríficos y más del 50% a curtiembres.

¹⁸ Plan Integral de Saneamiento Ambiental presentado a la Corte Suprema de Justicia de la Nación el 9 de Noviembre de 2007 realizado por la ACUMAR.

¹⁹ Como parte del Plan de Reconversión Industrial (PRI) de la ACUMAR se inició un relevamiento expeditivo de los volúmenes de insumo de aguas subterráneas y de los efluentes industriales, con estimación de su carga básica de sustancias contaminantes, vertidas por todas las industrias que actualmente se encuentran en actividad en la cuenca Matanza -Riachuelo, cuyos datos reencuentran aún en procesamiento: A partir de los valores estimados se podrán identificar y discriminar la importancia y el impacto individual y acumulativo de cada industria en la Cuenca, así como, los municipios y sub-cuencas más impactados, sea por explotación de agua subterránea como por vertido de sustancias contaminantes.

Cuadro N° 1: Distribución territorial de las actividades por Partido

Actividades	Partidos											Total
	Alm. Brown	Avellaneda	Cañuelas	CABA	Est. Echeverría	Ezeiza	La Matanza	Lanús	Las Heras	Lomas de Zamora	Merlo	
Carne	1,9%	3,8%	1,9%	46%	6,1%		22,1%	9,4%	1,4%	5%	1,9%	100%
Cuero		5,9%		3,6%	0,9%		2,3%	85,5%		1,8%		100%
Petróleo		100%										100%
Química	5,3%	8,8%	0,9%	20,2%	10,1%	2,2%	26,3%	17,1%		8,8%	0,4%	100%
Galvano plastia	1,8%	6,3%		30,6%	3,6%	0,9%	21,6%	25,2%		9,9%		100%
Total	2,3%	6,5%	0,8%	24%	5,4%	0,8%	17,6%	35,5%	0,4%	6,1%	0,6%	100%

Fuente: Comité Ejecutor Matanza Riachuelo 1998-2004.

En la cuenca baja del Riachuelo se localiza el Puerto y Polo Petroquímico de Dock Sud (Partido de Avellaneda), uno de los sitios de mayor riesgo tecnológico del país, donde se encuentran radicadas más de 44 empresas petroquímicas. Muchas de estas industrias utilizan para su proceso de producción arsénico y metales pesados tales como cromo, mercurio y plomo, todos encontrados en las aguas del Riachuelo en concentraciones superiores a los niveles permitidos por la normativa pertinente.

En la década de los '90, en la zona sur de la ciudad de Buenos Aires (cuenca baja del Riachuelo) se produjo un importante proceso de reconversión industrial. La adquisición y fusión de empresas por parte de grupos económicos locales e internacionales generó una recuperación y modernización del sector. La Inversión Extranjera Directa (IED) localizada en los barrios del sur de la CABA llegó a más de US\$ 850 millones, siendo las principales ramas de actividad la editorial, la informática, la logística y distintos servicios a la producción (Ciccolella, 2002).

No obstante este proceso de reindustrialización selectivo en la cuenca baja, y que aporta un elevado porcentaje al PBG de la provincia y de la ciudad de Buenos Aires²⁰, subsisten para toda la cuenca un conjunto de problemas urbano – ambientales de cuya solución dependerán los posibles escenarios de desarrollo futuro, entre ellos:

- La contaminación hídrica por ausencia de tratamiento de efluentes de origen industrial y residencial, sumada al volcado de residuos sólidos y en aire por emanaciones y basurales a cielo abierto.
- La contaminación de napas de agua por perforaciones y desagües clandestinos.
- Las inundaciones periódicas en las áreas ribereñas.
- La coexistencia de usos residenciales con usos industriales de alta peligrosidad.
- El déficit de servicios de saneamiento (agua, cloaca y red pluvial).
- El déficit habitacional vinculado a la población en villas y asentamientos precarios y el crecimiento y densificación de los mismos en ambas riberas.

²⁰ La actividad industrial en la CBA aporta el 12 % del Producto Bruto Geográfico (Dirección de Estadística del GCBA, 2007). No se cuenta con datos actualizados para la Provincia de Buenos Aires.

- Las enfermedades respiratorias, de piel y digestivas, como consecuencia de la contaminación en aire, agua y suelo.
- La vulnerabilidad de la población residente de bajos niveles socioeconómicos y con NBI y la insuficiente información pública en materia de riesgos ambientales.

Como consecuencia de esta situación se desprende otro grupo de problemáticas como el deterioro y desvalorización del patrimonio natural, arquitectónico y urbanístico de las riberas, el deterioro y desvalorización inmobiliaria del tejido edilicio ribereño, la pérdida de competitividad de muchas empresas allí localizadas.

Uno de los desafíos que deberá enfrentar la nueva autoridad (ACUMAR) a través de del Plan Integral es la reconversión industrial de los sectores más contaminantes, la instalación de plantas de tratamiento de efluentes industriales y promover una estrategia integral de ordenamiento territorial y ambiental que permita reducir la contaminación y la generación de residuos industriales.

EL MARCO JURÍDICO INSTITUCIONAL DE LA GESTIÓN URBANO - AMBIENTAL

El marco jurídico institucional sobre el que se apoya la gestión urbano ambiental de la Cuenca del Río Matanza – Riachuelo, afecta a tres jurisdicciones (Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires), y a 15 unidades territoriales, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y 14 municipios metropolitanos. Además intervienen más de 22 organismos descentralizados con competencias sectoriales sobre la Cuenca. Las distintas agencias gubernamentales (Ministerios, Secretarías, Subsecretarías, entre otras) con competencia urbano ambiental deben aplicar más de 60 Leyes y Decretos (según el criterio que se adopte), que en distintas ocasiones colisionan entre sí y se vuelven inaplicables (Mignaqui, 2007).

La gestión ambiental vinculada a lo metropolitano debe superar la incompatibilidad existente entre el territorio jurisdiccional (formal) y el territorio funcional metropolitano (real), pues la intersección de ambos da lugar a contradicciones técnico – sectoriales, políticas y financieras (Pirez, 2001).

La problemática urbano ambiental de la Cuenca hoy tiene su correlato en materia de diseño institucional dada la multiplicidad de jurisdicciones, poderes, organismos e instituciones que coexisten y ejercen sus competencias de modo exclusivo y/o concurrente sobre el territorio de la Cuenca. A continuación el Cuadro N° 2 muestra las principales autoridades de aplicación por niveles de gobierno incluyendo los organismos descentralizados.

Cuadro N° 2: Autoridades de aplicación por niveles de gobierno

NIVELES	MINISTERIOS	SECRETARIAS Y SUBSECRETARIAS	ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS
NACION	Jefatura de Gabinete	Secretaría de Ambiente y Desarrollo sustentable Subsec. Coordinación Políticas Ambientales Subsec. Promoción Desarrollo Sustentable Subsec. Control y Fiscalización Ambiental	Autoridad de Cuenca Río Matanza – Riachuelo (ACUMAR)**
	Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	Obras Públicas Planificación territorial Recursos hídricos Desarrollo urbano y Vivienda	Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA) * Agencia de Planificación Ente Regulador de Agua y Saneamiento(ERAS)* Ente Nacional de Obras hídricas de Saneamiento*
	Desarrollo Social	Subsecretaría de Des. Social	
	Salud	Subsec. Prevención y control de riesgos	
PROVINCIA DE BUENOS AIRES	Infraestructura	Subsec. Obras Públicas (Dirección de Saneamiento y Obras hidráulicas) Subsec. Urbanismo y vivienda Subsec. Social de tierras	Coordinadora Ecológica Área metropolitana de Buenos Aires (CEAMSE)** Autoridad del Agua ***
	Asuntos agrarios	Direc. Gestión, contralor y uso recursos naturales Direc. Recursos marítimos, lacustres y fluviales	
CIUDAD DE BUENOS AIRES	Jefatura de Gabinete de Ministros	Sindicatura General de la Ciudad Unidad Proyectos Especiales	Autopistas Urbanas (AUSA)
	Ministerio de Ambiente y Espacio Público	Subsecretaría de Higiene Urbana Ente de Higiene Urbana	Mercado Central S.E. Subterráneos de Buenos Aires (SBA S.A.)
	Ministerio de Salud	Comité Asesor de Expertos Prog. Coordinación Salud Ambiental	Instituto de la Vivienda (IVC)
	Agencia de Protección Ambiental	Agencia de Protección Ambiental Dirección Gral.Control Dirección Gral.de Planeamiento Unidad de Coord. de Relac. Institucionales, Comunicación e Información	Corporación Buenos Aires Sur S.E.(CBAS S:E.)
	Ministerio de Desarrollo Urbano	Subsecretaría de Planeamiento	
	Ministerio de Desarrollo Económico	Subsec. de Desarrollo Económico Direc. Gral.de Industria, Servicio y Tecnología	
	Ministerio de Desarrollo Social	Subsecretaría de Promoción Social	

Fuente: elaboración propia a partir de páginas web institucionales

Referencias: *Competencia nacional , **Competencia metropolitana, ***Competencia provincial

Como muestra el Cuadro 2, a nivel jurídico-institucional, son innumerables los aspectos que obstaculizan una intervención interjurisdiccional adecuada sobre la gestión de la Cuenca:

- Superposición de jurisdicciones y ausencia de mecanismo de coordinación y/o cooperación entre las autoridades competentes (actores gubernamentales).
- Multiplicidad de autoridades con poder de toma de decisión, competencias confusas, contradictorias y hasta inoperantes frente a la problemática ambiental.
- Diversidad de legislación en materia de regulaciones.
- Ausencia de aplicación de la normativa ambiental y respuesta inmediata frente a las denuncias generadas por situaciones y eventos de contaminación.
- Presencia de procedimientos de denuncia complejos e ineficaces y baja accesibilidad a la información pública en materia ambiental.
- Ausencia de control, regulación y normas de incentivo para la adecuada gestión ambiental del sector privado involucrado en la situación de contaminación.

A partir de la creación de la Autoridad de Cuenca (ACUMAR)²¹ en el año 2006 como órgano interjurisdiccional, este grado de fragmentación institucional y jurídica intenta ser revertido, aunque hasta la fecha, su lento operar y los cambios de autoridad no han permitido mostrar aun avances significativos y cumplimiento de los plazos impuesto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Los actores urbanos y la gobernabilidad

Puesto que la *gobernabilidad metropolitana*²² está estrechamente vinculada a los ámbitos de reproducción social de los actores urbanos, es fundamental identificarlos, analizar su grado de articulación e intereses, sus formas de acumulación de poder y su legitimidad. Una primera clasificación se refiere a los ámbitos de reproducción social (el estado y el mercado) y no a lo meramente territorial (Pirez, 2001). Pero también es necesario un agrupamiento que considere su grado de vinculación con el problema ambiental, en este caso el de la gestión urbano ambiental de la CMR (Dorado, 2008). Para este estudio se ha adoptado la siguiente clasificación:

- **Actores Gubernamentales:** Gobierno Federal (Ejecutivo, Congreso, Corte Suprema de Justicia), Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Municipios ²³, AySA y CEAMSE, la ACUMAR y del Defensor del Pueblo de la Nación (responsables de las políticas y de la aplicación de los instrumentos sectoriales, así como del control del cumplimiento de las normas vigentes).

²¹ Fue creada por la Ley PEN 26.168 y es un ente de derecho público interjurisdiccional en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Está conformada por un Consejo Directivo donde se encuentran representadas las tres jurisdicciones y presidido por el responsable de la Secretaría de Ambiente y Des. Sustentable, un Consejo Municipal (funciones de asesoramiento no vinculantes) y una Comisión de Participación Social (integrada por todas las organizaciones registradas ante la ACUMAR (funciones consultivas no vinculantes)

²² Por gobernabilidad metropolitana nos referimos a los mecanismos y herramientas de gestión que pueden utilizarse para generar acciones y políticas públicas que logren atender a los problemas de la metrópolis (Lefevre, 2003).

²³ Los Municipios involucrados en la Cuenca son: Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, La Matanza, Lanús, Gral. Las Heras, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Morón, Merlo y San Vicente, Lobos, Ezeiza, Presidente Perón.

- **Actores Sociales:** Organizaciones gubernamentales “No residentes” (involucradas por su misión)²⁴ y “Residentes”²⁵ (afectadas directamente por la contaminación).

- **Actores Económicos:** Empresas localizadas en la Cuenca, Organizaciones Sectoriales, Empresas de Servicios. (agentes directos de contaminación).

- **Actores del conocimiento:** Universidades, Institutos y centros de investigación públicos y privados (producen conocimiento, participan activamente en la formación de conciencia ambiental y en la protesta)

Los actores económicos son los principales responsables de la contaminación de la cuenca y presentan especificidades según la rama de actividad, el tamaño del establecimiento, las tecnologías utilizadas y su localización territorial. El Plan de Saneamiento Integral así como la propuesta de reordenamiento de los usos del suelo en marcha llevada adelante por la ACUMAR, deberán considerar este aspecto y discutir sobre una amplia base de consensos qué actividades deben permanecer, bajo qué condiciones y cuál debería ser su localización .

Los principales reclamos socio ambientales encarnados por los actores sociales, en particular las ONGs residentes, promotores de la “causa Mendoza” que dieron origen a la intervención de la Corte Suprema de Justicia en el urgente saneamiento de la Cuenca, están vinculados con el control de gestión para el mejoramiento de la salud pública y la calidad de vida de los habitantes que la habitan.

LOS ESCENARIOS DE DESARROLLO EN DEBATE

Los escenarios de desarrollo en discusión están íntimamente vinculados por un lado a los conflictos urbano ambientales antes descriptos y a la pobreza urbana, y por otro, a las potencialidades que esta área aún posee desde el punto de vista urbanístico y de desarrollo económico – territorial, entre las que podemos mencionar:

- El medio natural y la localización central de la cuenca en la Región Metropolitana de Buenos Aires.
- El tejido socio productivo y el patrimonio arquitectónico industrial existente.
- La fácil accesibilidad metropolitana.
- La disponibilidad de tierra vacante (pública y privada), de áreas con obsolescencia funcional y la oferta de espacios verdes, equipamientos recreativos y deportivos metropolitanos.

Las problemáticas y potencialidades antes descriptas varían según cada municipio y subespacio de la Cuenca (alta, media y baja), tanto en magnitud como en valoración positiva o negativa.

Los actores gubernamentales involucrados en la gestión urbano ambiental de la Cuenca, en particular los responsables de los tres niveles de gobierno (Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad de Buenos Aires) han desarrollado distintos

²⁴ Las ONGs no residentes identificadas son 4: Fundación Ciudad, Fundación metropolitana, Fundación Ambiente y Recursos naturales, Poder Ciudadano.

²⁵ Las ONGs residentes identificada son 9: Asociación Vecinos de La Boca, Fundación X La Boca (ciudad de Bs As.); Prodock Sud y Cuenca Matanza Riachuelo, Foro Salud y Medio Ambiente (Municipio de Avellaneda); Foro Hídrico, Sanitario y Ambiental, Asociación Guardianes del Ambiente (Municipio de Lanús); Foro Hídrico de Lomas de Zamora (Munic. Lomas de Zamora); Foro Hídrico Almirante Brown (Munic. Alte. Brown); Foro Ambiental Ezeiza (Municip. Ezeiza).

proyectos, programas y estrategias para la Cuenca, la mayoría de las veces sin coordinación interinstitucional e interjurisdiccional. Repasaremos algunos de ellos.

El Gobierno de la Provincia de Buenos Aires en el año 2007 presentó un diagnóstico metropolitano actualizado y un conjunto de escenarios de desarrollo²⁶.

Estos escenarios están vinculados a tres matrices: la de desarrollo, la de crecimiento urbano y la ambiental. Un conjunto de ejes diagnósticos asociados a estas tres matrices y cuestiones relevantes configuran alternativas para cada escenario planteado. En esta propuesta el territorio de la Cuenca del Río Matanza – Riachuelo ocupa un lugar central en las distintas alternativas de desarrollo futuro.

Cuadro N° 3: Dilemas por ejes de Diagnóstico

	Eje de diagnóstico	Cuestión
1	Debilidad estructural de la matriz de soporte del sistema productivo frente a las nuevas condiciones de localización de las actividades económicas	1.1 Futuro del puerto 1.2 Restricción energética 1.3 Conformación de la estructura vial 1.4 Configuración del espacio industrial
2	La construcción de la ciudad no progresa al ritmo de las necesidades de la población, y evoluciona siguiendo patrones de exclusión	2.1 Estructuración del sistema de centros 2.2 Organización del sistema de transportes 2.3 Expansión de la red sanitaria 2.4 Crecimiento de la aglomeración
3	La problemática ambiental se agrava y congrega entorno a sus áreas más críticas a los sectores más desfavorecidos de la población	3.1 Manejo de cuencas 3.2 Tratamiento de residuos 3.3 Provisión de áreas verdes 3.4 Protección del borde peri urbano

Fuente: Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires, Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano, Gob. de la Provincia de Buenos Aires, 2007.

A partir de estos dilemas, se construyeron cinco escenarios²⁷, que como lo hemos mencionado anteriormente, dependerá de la voluntad política de las tres

²⁶ Nos referimos al Documento Lineamientos (Lineamientos Estratégicos Metropolitanos, Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, 2007)

²⁷ Estos cinco escenarios parten del *escenario reciente*, donde se ha buscado proyectar las tendencias que fueron observadas en el diagnóstico sin introducir cambios substanciales; el *escenario previsible*, que resulta de la aplicación de las cuatro decisiones que presentan menor nivel de incertidumbre; el *escenario de consolidación de una nueva matriz productiva*, poniendo énfasis en la relocalización del Puerto de Buenos Aires; el escenario centrado en el desarrollo social, apoyado en la expansión de las redes de agua y saneamiento y la reestructuración del sistema de transporte y por último el *escenario de desarrollo integrado*, que incorpora acciones de los escenarios anteriores incluyendo la construcción de un nuevo Puerto (Lineamientos Estratégicos Metropolitanos, Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, 2007)

jurisdicciones involucradas en la gestión urbano ambiental de la cuenca , y en particular de la ACUMAR, considerarlos y someterlos a discusión y búsqueda de consensos.

La Nación, a través de la Autoridad de Cuenca (ACUMAR) promueve un Plan Integral de Saneamiento Ambiental que se centra en acciones de control sobre los establecimientos localizados y un conjunto de programas para promover la relocalización de algunas empresas, prevención y asistencia sanitaria, un conjunto de obras públicas para el control hídrico y de las inundaciones, provisión de servicios urbanos y planes de viviendas.

En la CABA el debate sobre la reconversión de usos y la matriz productiva deseable, la reurbanización de las villas allí localizadas y la asignación social de la tierra pública aún vacante en el área, enfrenta distintos intereses intersectoriales: desarrolladores inmobiliarios y cámaras industriales, ONGs, habitantes de los barrios del sur de la ciudad y población en asentamientos precarios y “villas”. También debe considerarse que en la CABA actúan otros organismos y empresas descentralizadas: la Corporación Buenos Aires Sur, AUSA (Autopistas urbanas), SBASE (Subterráneos), el Instituto de la Vivienda y el Mercado Central que tienen capacidad económica y jurisdiccional para actuar. Asimismo, la situación de la cuenca baja (la más poblada y la más contaminada) debe enfrentar los intereses de los partidos metropolitanos vecinos a la ciudad de Buenos Aires (Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza) con situaciones socio demográficas, económicas y políticas diferentes.

El gobierno de la CABA a través de sus Ministerios y organismos descentralizados, está llevando adelante un conjunto de acciones, que si bien no todas están directamente orientados a solucionar los conflictos urbano-ambientales de la Cuenca baja, son complementarios a otras acciones encaradas por los demás jurisdicciones, entre ellas ²⁸: la actualización del registro de establecimientos localizados en su territorio y fiscalización de su accionar ;la construcción de aliviadores para prevenir inundaciones; el completamiento del anillo vial (Autopista 27 de Febrero) y la construcción de nuevos puentes (Pte. Roca y Pte. Av. Patricios); la construcción de la Línea H de subterráneos; la promoción del Polo tecnológico, el proyecto del Parque Lineal del Sur y el nuevo Centro Cívico en Barracas;la urbanización de la Villa 20 y la Villa 21-24 y el estudio de relocalización de asentamientos ribereños; los programas de información ambiental y de asistencia sanitaria, a través de las Áreas Programáticas de Salud, áreas de atención en torno a los 4 Hospitales del GCBA localizados en el área de la Cuenca baja .

Como síntesis, podríamos decir que la fragmentación institucional descripta, la concurrencia de instrumentos de intervención e intereses en pugna, alcanza a los múltiples proyectos de intervención pensados para el área por los diferentes actores gubernamentales y de la sociedad civil en cada jurisdicción de la Cuenca que han participado en los Foros y Talleres discutiendo distintas opciones de desarrollo, de planificación y gestión²⁹.

²⁸ Mayor información sobre estas acciones pueden consultarse en la página web del GCBA:

www.buenosaires.gov.ar

²⁹ La presentación de estos debates y propuestas puede consultarse en las Guías de trabajo elaboradas por la Fundación Ciudad para los Foros de desarrollo sustentable de la Cuenca Matanza – Riachuelo www.fundacionciudad.org.ar

No obstante, el debate sobre la matriz productiva deseable vinculada a la ejecución de grandes obras públicas (traslado del Puerto de Buenos Aires, modernización de la red de autopista y vías rápidas metropolitanas, mejoramiento de trenes suburbanos, entre otras) que dependen del Estado nacional o Provincial como principales ejecutores, así como el efectivo control y proceso de reconversión selectiva de las empresas más contaminantes (aproximadamente 100), no está instalado en la agenda pública de manera explícita. Tampoco los alcances de los programas de urbanización de las “villas” y asentamientos precarios en ambas riberas, donde se debaten los intereses de los desarrolladores inmobiliarios y los habitantes de los barrios, asentamientos y “villas”. La situación de medio de millón de personas en condiciones de precariedad habitacional y vulnerabilidad socio ambiental así como la tasa de crecimiento poblacional registrada dentro del territorio de la Cuenca, (aproximadamente 400.000 habitantes por decenio) son grandes desafíos en materia de gestión interinstitucional.

CONCLUSIONES

Como hemos analizado, la problemática ambiental de la Cuenca tiene una larga historia y reconoce distintas causas. Una de ellas es la fragmentación institucional en los distintos niveles del Estado que han casi anulado las posibilidades de una intervención efectiva. También los cambios de enfoque y objetivos acerca del desarrollo, haciendo prevalecer los intereses privados sobre los públicos. Es necesario entonces debatir los modelos de desarrollo en curso, sus objetivos y sus instrumentos de acción. Entender las especificidades culturales y sociales que configuran cada territorio y cada ambiente se vuelve determinante para promover un desarrollo posible.

La articulación entre las normas de ordenamiento territorial y usos de suelo con las normas ambientales es relativamente reciente y queda mucho camino por recorrer. El Estado a través de las normas urbanísticas, el ordenamiento territorial y la inversión pública pueden incidir de manera directa en el proceso de valorización del espacio. La asignación de usos, densidades de ocupación e intensidad de usos del suelo reglamentados a través de los instrumentos urbanísticos constituyen el contexto institucional de la renta urbana y toda acción del Estado, explícita o no en esta materia determina las condiciones o sesgo del futuro desarrollo territorial de un sector, área o región. En este sentido promover o desalentar determinados proyectos urbanísticos, podría comprometer el futuro desarrollo de la cuenca y agudizar las desigualdades sociales y los costos ambientales. La potencialidad del territorio de la Cuenca en su conjunto y el modelo o rumbo de *desarrollo económico – territorial* que se adopte pueden ayudar a una mayor integración, o agudizar la segregación socio territorial existente. Este es uno de los grandes desafíos que deberá enfrentar la nueva Autoridad de Cuenca del Río Matanza – Riachuelo.

Las demandas presentadas ante la justicia por parte de la población afectada en el territorio de la Cuenca muestran que el efectivo ejercicio de la ciudadanía y de los derechos a la ciudad son fundamentales para el logro de soluciones y una toma de conciencia. Para ello es necesaria la ampliación de la base participativa en el proceso de planificación de las ciudades, conjuntamente con el fortalecimiento del Estado en sus roles de regulador del mercado y articulador de los distintos intereses sociales. La noción de *justicia ambiental* puede ayudarnos a pensar la nueva agenda ambiental e interrogarnos, entre otras cuestiones: sobre cómo se distribuyen las responsabilidades

ambientales entre ciudades y al interior de las mismas; cómo es la distribución espacial y social de los impactos ambientales positivos y negativos, y quiénes padecen los costos o perciben los beneficios de los distintos proyectos urbanos en debate.

BIBLIOGRAFÍA

- Acselrad, Henri (2001), A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro, Brasil..
- Ciccolella, Pablo (2002), “La metrópolis postsocial: Buenos Aires, ciudad - rehén de la economía global” en Seminario Internacional "El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado. Una mirada a Europa y América Latina". Barcelona.
- Lefevre, Christian (2003), “Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas” en La gobernabilidad de las aglomeraciones metropolitanas de América latina y el Caribe, Workshop, Washington, DC. Diciembre 4-5.
- Martinez Alier, Joan (2005), “El ecologismo de los pobres. Resistencia popular e indígena contra el expolio de las transnacionales” en Revista El Ecologista N° 45, pág. 41 – 43, Universidad de La Rioja, Logroño.
- Mignaqui, Iliana (2007), “Fragmentación institucional, lógicas territoriales y lógicas ambientales: el caso de la Cuenca del Río Matanza – Riachuelo” en colaboración con Silvia Curcio y Leopoldo Gurman, en Actas Congreso Nacional sobre Áreas de Preservación Permanente APPURBANA 200, Sao Paulo, 3.7 de setiembre.
- Mignaqui, Iliana (2008), “La Corporación Buenos Aires Sur: una estrategia de desarrollo inconcluso”, Documento PUC- SI – FADU – UBA (en prensa).
- Pérez, Pedro (2004), “La configuración metropolitana de Buenos Aires: expansión, privatización y fragmentación” en Realidad Económica, V.208.
- Pérez, Pedro (2001), “Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina” en Vazquez Barquero, Antonio y Oscar Madoery (comp.) Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local, Editorial Homo Sapiens.
- Reboratti, Carlos (2000), Ambiente y Sociedad. Conceptos y relaciones. Buenos Aires, Argentina: Editorial Ariel.
- Schteingart, Marta y Salazar, Clara (2005), Expansión urbana, sociedad y ambiente, El Colegio de México.

Sitios WEB consultados:

www.avelaboca.org.ar

www.espaciointecuencias.org

www.espacioriachuelo.org.ar

www.fundacionciudad.org.ar

www.acumar.gov.ar

www.presidencia.gov.ar

www.sgp.gov.ar

www.gba.gov.ar

www.ambiente.gov.ar

www.buenosaires.gov.ar/areas/jef_gabinete/riachuelo/mendoza