

El caso del Camino de Sirga en la Cuenca Matanza Riachuelo: Nuevas anotaciones para la gestión de cuencas en contextos metropolitanos .

Melina Tobias y Ezequiel Valdivielso.

Cita:

Melina Tobias y Ezequiel Valdivielso (2011). *El caso del Camino de Sirga en la Cuenca Matanza Riachuelo: Nuevas anotaciones para la gestión de cuencas en contextos metropolitanos. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-034/827>

El caso del Camino de Sirga en la Cuenca Matanza Riachuelo: Nuevas anotaciones para la gestión de cuencas en contextos metropolitanos

Melina Tobías

Licenciada en Sociología – UBA
Maestría en Sociología Económica IDAES -UNSAM

Ezequiel Fernández y Valdivielso

Licenciado en Ciencia Política – UBA
Maestría en Gestión Ambiental Metropolitana FADU –UBA

Resumen

La intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 2006 - iniciada a partir de la causa Mendoza¹- y la respuesta obtenida por parte de los organismos estatales competentes (Gobierno Federal, de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad homónima), representó el comienzo a una nueva etapa en materia de política ambiental en la Cuenca Matanza–Riachuelo, generando expectativas en torno a la gobernabilidad metropolitana.

El actor judicial aparece en este nuevo contexto como una figura activa encargada de llevar adelante la causa, motorizando acciones y articulaciones entre los actores con capacidad de gestión en la Cuenca. Sin embargo, el fraccionamiento político-jurisdiccional sigue presentándose como una importante limitación para las acciones que pretenden responder a una noción territorial de cuenca hídrica. La debilidad de la estructura institucional de los municipios que integran la cuenca, en términos de legitimidad social, económica y política; se presenta como la principal barrera para superar la división jurisdiccional.

A partir de lo antedicho, y en el marco del Plan de Saneamiento Ambiental vigente, el proyecto urbano ambiental del Camino de Sirga representa un caso empírico que permite analizar los nuevos marcos de gobernabilidad impuestos desde la justicia, identificando los conflictos entre los actores que comparten el territorio y la acción estatal resultante. En este sentido, el presente trabajo se propone indagar sobre el rol de los actores intervinientes en el territorio de la cuenca (estatales y no estatales) y las lógicas e intereses que prevalecen en la gestión (políticas de inclusión / exclusión), aportando así herramientas válidas para pensar la gobernabilidad de cuencas en contextos metropolitanos.

Palabras clave: justicia, Cuenca Matanza–Riachuelo, conflictos interjurisdiccionales, política socio-ambiental, gobernabilidad.

¹ El 20 de junio de 2006, la Corte Suprema de Justicia declaró su competencia originaria en la causa "Beatriz Mendoza", una demanda judicial interpuesta por un conjunto de residentes en la cuenca Matanza-Riachuelo, quienes exigieron la recomposición del bien ambiental y el resarcimiento por daño colectivo en los términos que establece la Ley General del Ambiente (Ley 25.675).

Introducción

La Cuenca Matanza Riachuelo ha adquirido en los últimos años gran visibilidad mediática a partir de la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el juicio por la causa Beatriz Mendoza en el año 2006. Dicha causa fue iniciada a partir de una demanda judicial presentada por un grupo de ciudadanos contra el Estado Nacional, la provincia de Buenos Aires, el gobierno de la ciudad de Buenos Aires y 44 empresas, responsabilizándolos por los daños y perjuicios derivados de la contaminación ambiental de la cuenca en los términos establecidos por la Ley General del Ambiente (Ley 25.675).

El papel activo que asumió la Corte al declarar su competencia en la causa se manifestó en el hecho de responsabilizar a las jurisdicciones comprometidas y exigirles la elaboración de un Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) para la cuenca. Este Plan debía contar con las medidas y obras necesarias, en plazos concretos de acción, para la recomposición del bien ambiental y la prevención del daño futuro. En respuesta al pedido de la Corte, el gobierno nacional creó la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), conformada por representantes de los tres niveles de gobierno con implicancia en el territorio² (Estado Nacional, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires)³. Este organismo comenzó a actuar formalmente desde mediados del 2007, y desde entonces constituye el principal actor encargado de diseñar y llevar adelante el PISA.

La Corte dio su sentencia final a mediados del 2008, en donde se establecieron una serie de medidas perentorias para la recomposición y prevención del daño ambiental en la cuenca, entre las cuales se encuentra el proyecto de limpieza de márgenes y apertura del Camino de Sirga (de ahora en más CdS)⁴. Lo novedoso del caso fue que la Corte implementó un sistema micro-institucional de seguimiento para la causa, conformado por miembros de diversos espacios -como la administración pública (Auditoría General de la Nación), el Poder Judicial (Juez Federal de Quilmes, el Dr. Armella) y la sociedad civil (representada en el cuerpo colegiado y la figura del Defensor del Pueblo de la Nación⁵) – encargados de establecer las medidas necesarias y revisar el cumplimiento de las obras destinadas al saneamiento y la recuperación de la cuenca.

² La Autoridad de Cuenca ACUMAR tiene competencia en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y catorce partidos de la Provincia de Buenos Aires: Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, General Las Heras, Marcos Paz, Merlo, Morón, Presidente Perón y San Vicente.

³ La estructura de Acumar cuenta con un Consejo Directivo, con dos representantes para la CABA y dos para la Pcia. De Buenos Aires, cuatro para la Nación. Los municipios no están integrados en la toma de decisiones, sino que sólo participan en un órgano consultivo (Ley, 26168/06).

⁴ Según el Código Civil, el Camino de Sirga corresponde a una calle pública que debe medir 35 metros de ancho a cada lado del curso de agua Matanza Riachuelo. En camino en total, considerando ambas márgenes, ocupa 39 km (20,1 km en el margen izquierdo y 19,2 en el margen derecho).

⁵ El cuerpo colegiado es un conjunto de ONG's coordinadas por la Defensoría del Pueblo de la Nación, que lograron posicionarse como terceros en la causa Mendoza. Lo integran la Fundación de Ambiente y Recursos Naturales (FARN), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Greenpeace Argentina y la Asociación de Vecinos de la Boca

Si bien la creación de este modelo participativo de seguimiento y de la propia autoridad de cuenca Acumar representan una nueva forma de abordar la cuestión ambiental en la Argentina (Merlinsky; 2009), ambos hechos suponen grandes desafíos para la gobernabilidad metropolitana. Por un lado, el alto nivel de degradación de la cuenca Matanza Riachuelo y la vulnerabilidad – económica, social y ambiental- de las poblaciones que en ella habitan y, por el otro, la debilidad institucional de la Acumar para hacer frente a la fragmentación político- jurisdiccional y a la compleja trama de actores que coexisten en la cuenca, dificultan la implementación de una adecuada gestión de cuencas.

En el presente trabajo nos proponemos analizar cómo estas dificultades se materializan en un caso empírico como es la realización de uno de los componentes del PISA, el trazado del CdS. Para ello el artículo contará con un primer apartado tendiente a identificar y caracterizar el territorio de la cuenca, en tanto territorio degradado. Un segundo apartado, buscará dar cuenta de la compleja trama de actores que intervienen en el territorio en cuestión. El tercer apartado analizará el surgimiento y la relevancia del proyecto Camino de Sirga dentro de los lineamientos del PISA y los conflictos suscitados a partir de la implementación del mismo. Y, por último, un apartado final con conclusiones generales y particulares del caso de estudio, que pretenderá echar luz sobre algunas cuestiones vinculadas a la gestión de cuencas y la gobernabilidad metropolitana.

La Cuenca Matanza Riachuelo y la degradación ambiental

La cuenca Matanza Riachuelo (CMR) es una de las tres cuencas más importantes que atraviesan la Región Metropolitana de Buenos Aires⁶. Posee una superficie total de 2.238km² y comprende el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 14 municipios de la Provincia de Buenos Aires⁷. En su interior pueden distinguirse tres espacios diferenciados de acuerdo a los procesos de urbanización y usos del suelo. La zona próxima al puerto de la Ciudad de Buenos Aires, correspondiente a la denominada cuenca baja, es el área más urbanizada y donde se asientan gran cantidad de industrias y comercios. La cuenca media que corresponde a una zona periurbana o urbana en vías de expansión y por último, la cuenca alta, predominantemente rural destinada a las actividades agrícola-ganaderas y donde todavía se mantienen algunas condiciones ambientales satisfactorias (Herrero y Fernández; 2008).

Los niveles de contaminación y degradación de la cuenca varían de acuerdo al avance y crecimiento de la urbanización no planificada en el territorio. Las principales causas de esta situación se deben al vertido de efluentes

⁶ La Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) representa la mancha urbana y está conformada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 32 jurisdicciones de la Provincia de Buenos Aires (INDEC).

⁷ Los municipios-partido de la provincia de Buenos Aires involucrados son: Avellaneda, Lanús, Lomas De Zamora, Esteban Echeverría, Almirante Brown, La Matanza, Ezeiza, Presidente Perón, Morón, Merlo, Marcos Paz, General Las Heras, San Vicente y Cañuelas (Según Ley Nacional 26.168 y el Acta acuerdo del 26 de septiembre de 2006 realizado entre las 17 jurisdicciones antedichas).

industriales y cloacales sin tratamiento a la cuenca, en conjunto con un sistema de recolección de residuos deficiente, responsable de la existencia de basurales clandestinos a cielo abierto que se encuentran en los bordes del cauce principal del río. El alto riesgo ambiental que generan estas condiciones afecta la calidad de vida y salud de la población de la cuenca, que a su vez presenta altos índices de vulnerabilidad social.

Según las cifras del último censo, en la Cuenca Matanza Riachuelo viven más de 6.092.268 personas. Del total de población de la cuenca, el 53% se encuentra expuesto a elevados niveles de riesgo sanitario y el 14% de este subtotal merecen especial atención por habitar áreas de alta densidad poblacional⁸. La mayor concentración de población se halla en la zona de la cuenca baja, integrada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los partidos de Avellaneda, Lanús y Lomas de Zamora. Allí la densidad poblacional promedio alcanza el valor de 91,9 hab/ha, frente a un promedio para el total de AMBA⁹ cercano al 49,7 hab/ha. Otro dato importante que permite comprender la complejidad del territorio es la magnitud del hábitat precario. Según estimaciones correspondientes al año 2009, la cantidad de personas que habitan en los denominados "villas" y "asentamientos precarios" asciende a más de 500.000 en el territorio de la CMR, concentrándose especialmente en la cuenca baja (AySA; 2009).

En cuanto a la provisión de servicios de saneamiento básicos, según los datos del Censo 2001 el 49% de la población de la RMBA[?] carecía de cloacas y el 28% de agua potable¹⁰. En el caso de la CABA, si bien el índice de cobertura es alto, las poblaciones que residen en "villas miseria" y asentamientos precarios no poseen provisión de servicios de agua y cloacas¹¹. El desarrollo del Plan Agua + Trabajo realizado a partir del año 2007 permitió reducir el porcentaje de la población sin acceso a los servicios de agua potable en la cuenca a un 10% actualmente, sin embargo, la falta de cobertura sigue siendo un tema acuciante en la región.

En síntesis, lo que estos datos intentan evidenciar es que el área geográfica de la CMR concentra gran parte de la situación de precariedad habitacional del AMBA, convirtiéndose así en un territorio crítico por la conjunción de

⁸ A la fecha, aún no se encuentran disponibles los datos de población desagregados del último censo (año 2010), sólo los valores totales. Por ello, los valores de riesgo sanitario y densidad que utilizamos corresponden a las proyecciones poblacionales creadas a partir del censo 2001, presentadas en el Estudio Socio-demográfico y Ambiental de la CMR elaborado por AySA (AySA, Vil. II, 2009).

⁹ El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) está conformada por la Ciudad de Buenos Aires y los 24 municipios que la rodean.

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

contaminación ambiental, bajos niveles de cobertura de la infraestructura urbana y precariedad de las condiciones habitacionales. Es importante destacar que, si bien la situación de degradación ambiental afecta a la totalidad de la cuenca, son las zonas ubicadas en las márgenes del Río Matanza y de sus arroyos tributarios -especialmente en la cuenca baja- las más acuciantes. En esas zonas la densidad poblacional y el riesgo sanitario aumentan sus valores de manera considerable. De allí la importancia que adquiere el proyecto Camino de Sirga dentro del Plan Integral de Saneamiento, como medida tendiente a generar mayor control público sobre el territorio y de las actividades que en él se desarrollan, y como oportunidad en términos de inclusión y de política social.

La situación crítica de degradación ambiental en la CMR se debe principalmente a la forma en que se dio el crecimiento desmesurado de la metrópolis de Buenos Aires, sin contemplar patrones de ordenamiento territorial definidos. En este sentido, el deterioro de la cuenca se debe en gran medida a una forma de ocupación del territorio que no tuvo en cuenta sus restricciones y potencialidades, junto con un marco de reglamentación inadecuado y un déficit de décadas en materia de infraestructura sanitaria y de tratamiento de excretas (Di Pace, et al, 1992; Merlinsky, 2011; Morello et al, 1997; Morello y Matteucci, 2000; Clichevsky, 2002). A su vez, el deterioro de las condiciones ambientales de la cuenca evidencia también la falta de una gestión integrada del territorio metropolitano, caracterizado por un localismo estrecho en la gestión municipal y por la falta de instancias de coordinación de las políticas metropolitanas. (Merlinsky, 2009; Pirez, 1994-2008).

Trama de actores en la CMR

Puesto que la gobernabilidad metropolitana depende en gran medida de la articulación que se pueda establecer entre los actores urbanos¹², es preciso poder identificarlos, analizar su grado de articulación y conocer sus intereses y grado de legitimidad. Para poder hacerlo, es necesario contar con una clasificación que no sólo considere los ámbitos de reproducción social -sea el Estado o el mercado- de los actores, sino también su grado de vinculación con el problema ambiental, en este caso el de la gestión urbano ambiental de la CMR (Dorado et Altri, 2008). En este sentido podemos clasificar tres grandes grupos de actores con incidencia en el territorio de la cuenca:

Los Actores Gubernamentales: Entre los cuales se encuentran el Gobierno Federal, el de la Provincia de Buenos Aires, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los 14 municipios metropolitanos, principales responsables de las políticas y de la aplicación de los instrumentos sectoriales, así como del control

¹² Utilizamos el concepto de actores tal como lo define el estructural-funcionalismo, es decir, como agentes que cumplen ciertos roles con ciertas lógicas de comportamiento asociadas -más allá del sujeto- a sus ámbitos de reproducción: económico, político o social. En todos los casos son los que generan procesos -o acciones orientadas a un fin- dentro de esa ciudad o sociedad local como sistema de relaciones (Pirez, 2001)

del cumplimiento de las normas vigentes. También intervienen sobre la Cuenca diversos organismos descentralizados con competencias sectoriales y tres entes interjurisdiccionales (ACUMAR, CEAMSE¹³ y Corporación Mercado Central). A ellos se suman las empresas de servicios públicos junto a sus respectivos organismos reguladores. Las distintas agencias gubernamentales (Ministerios, Secretarías, Subsecretarías, entre otras) con competencia urbano ambiental deben aplicar más de 50 Leyes y Decretos que en distintas ocasiones colisionan entre sí y se vuelven inaplicables (Mignaqui, 2007). A todos estos actores se agrega el rol que ha asumido la Corte Suprema de Justicia de la Nación, impone a los actores políticos un nuevo marco dentro de la causa Mendoza y el seguimiento que realiza el Juzgado federal de Quilmas sobre sus acciones.

Esta compleja trama de actores correspondientes a diferentes niveles de gobierno que tienen potestad y control sobre el territorio se manifiesta como una de las principales causas históricas de la imposibilidad de realizar intervenciones efectivas para revertir la problemática ambiental de la CMR. Tal como sucede en las áreas metropolitanas, la gestión urbano ambiental de cuencas, como unidades de funcionamiento, se enfrenta al desafío general de superar la incompatibilidad existente entre el territorio jurisdiccional (formal) y el territorio funcional metropolitano (real), dado que la intersección de ambos da lugar a contradicciones técnico – sectoriales, políticas y financieras (Pirez, 2001). Se puede entender que la creación de la autoridad de cuenca intenta revertir esta fragmentación, sin embargo, su lento operar y los cambios de autoridad constantes no han permitido mostrar aun avances significativos y cumplimiento de los plazos impuesto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Los Actores Sociales: Representados por organizaciones con distintos niveles de institucionalidad. Por un lado, ONG's con gran trayectoria y *expertise* en el estudio de las problemáticas ambientales, involucradas con la causa del Riachuelo desde un enfoque más bien técnico¹⁴, y por el otro lado, organizaciones locales, cuya lucha deriva de su directa afectación por la contaminación de la cuenca¹⁵. Un aspecto interesante a destacar de estos colectivos sociales es su capacidad para movilizar y concientizar a la población a través de la articulación con otros actores vinculados a la producción del conocimiento –como Universidades, Institutos y centros de investigación

¹³ Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado.

¹⁴ Este es el caso de gran parte de las ONG's que integran al cuerpo colegiado: Fundación Ciudad, Centro de Estudio Legales y Sociales (CELS), Fundación Ambiente y Recursos naturales (FARN), Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (ACDH) y Greenpeace. A ellas se suman organizaciones como Poder Ciudadano y Fundación metropolitana.

¹⁵ Dentro de este grupo pueden mencionarse la 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), entre otros.

públicos y privados-, logrando así fundamentar empíricamente sus denuncias ante los elevados niveles de contaminación.¹⁶

Los principales reclamos socio-ambientales encarnados por estos actores sociales se encuentran estrechamente vinculados al control de la gestión de la cuenca para el mejoramiento de la salud pública y la calidad de vida de la población afectada. A partir de esto, resulta interesante destacar además, tal como argumenta Merlinsky (2011b), que estas acciones colectivas de reclamo ambiental representan modalidades de apropiación simbólica que otorgan un peso diferencial a la cuestión ambiental, a partir de valorizar ciertos bienes de la naturaleza como bienes comunes que es necesario proteger, recomponer y reparar.

Los Actores Económicos: Las industrias son los principales responsables de la contaminación de la cuenca, presentando especificidades según la rama de actividad, el tamaño del establecimiento, las tecnologías utilizadas y su localización territorial. Se ha estimado que hay cerca de 25.000 establecimientos que generan efluentes, emisiones o residuos peligrosos en la cuenca (ACUMAR; 2009). A su vez, se calcula que alrededor de 3000 industrias¹⁷ generan efluentes líquidos que son volcados al curso de agua. De ellas, hay un 70 % que no posee plantas de tratamiento ni gestión ambiental interna de manejo de residuos industriales. (Merlinsky, 2011a, ACUMAR, 2009; SAyDS-UTN Avellaneda, 2008).

Una vez caracterizados los principales actores de la cuenca, nos proponemos avanzar hacia el surgimiento y la elaboración del proyecto Camino de Sirga, en tanto componente del Plan integral de Saneamiento. Como advertimos en la introducción, creemos que el estudio de un caso concreto como es el trazado del CdS permitirá analizar qué formas asumen –y qué dificultades presentan- la gestión de cuecas y la gobernabilidad metropolitana en el territorio de la CMR.

El surgimiento del proyecto Camino de Sirga

Como ya se adelantó en la introducción, el Camino de Sirga (o camino de la ribera) corresponde a uno de los componentes que integran el PISA. Este Plan descansa básicamente en tres grupos de acciones fundamentales: i) la reconversión, el control y -en algunos casos- la relocalización de las industrias contaminantes, ii) la profundización de la política de saneamiento a través de la extensión de las redes de agua potable y cloacas y iii) la intervención en el ordenamiento ambiental del territorio (Merlinsky, 2011). Dentro de esta última línea, es donde se inserta el proyecto Camino de Sirga¹⁸.

¹⁶ Entre otras, pueden destacarse la Universidad Nacional de Lanús, Universidad Nacional de La Matanza, Universidad Tecnológica Nacional, Universidad de Buenos Aires, entre otras.

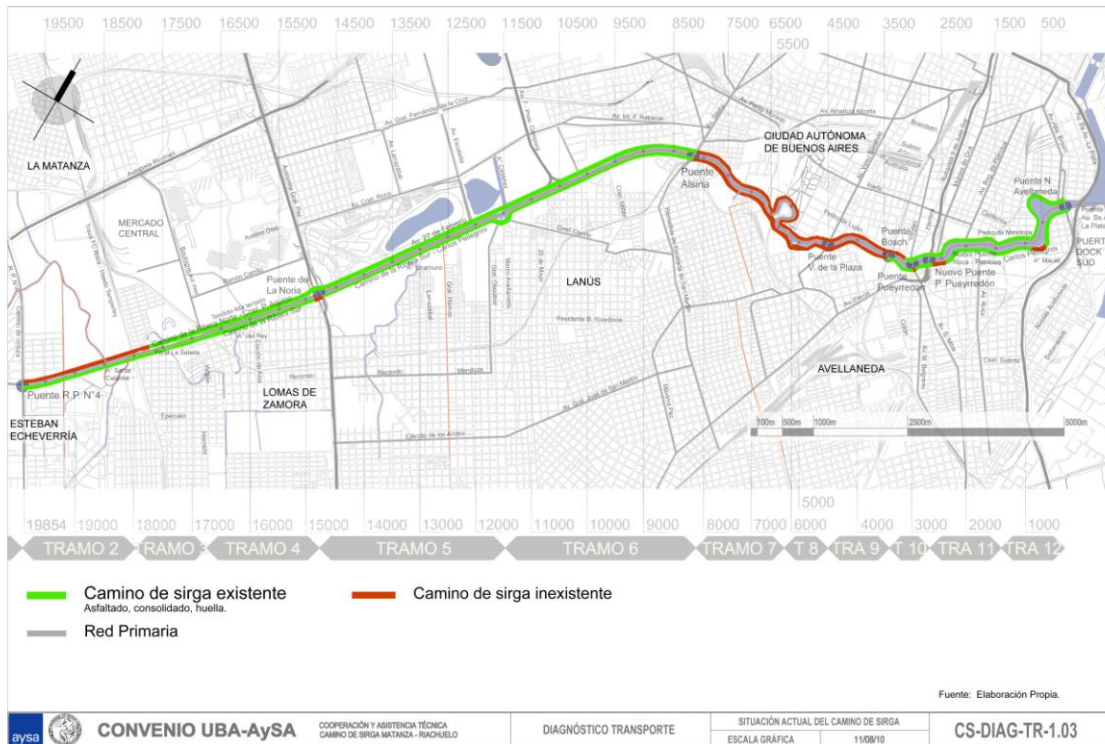
¹⁷ Existen importantes controversias para determinar el número exacto (Merlinsky, 2011a)

¹⁸ Las líneas de acción en las que se inserta el Camino de Sirga son: 5.12 Limpieza de Márgenes y Camino de Sirga" y 5.8 "Urbanización de Villas y Asentamientos" (PISA; 2010)

Específicamente, las acciones para la recuperación del camino de sirga se enmarcan en dos líneas claves de acción presentes en el PISA. Por un lado, la línea 5.12 "Limpieza de Márgenes y Camino de Sirga", cuyo propósito es mejorar las condiciones y posibilidades de uso de los ríos y arroyos y su entorno, destacándose por un lado el acceso a espacios abiertos con fines recreativos y por el otro las mejores condiciones para monitoreo y control de los vertidos de sustancias contaminantes. Por otro lado, y como complemento de la línea mencionada, figura la 5.8 "Urbanización de Villas y Asentamientos", cuyo objetivo general es mejorar la situación urbano-habitacional de los pobladores de las villas y asentamientos urbanos de la CMR. Para ello se propone otros objetivos operativos tales como ofrecer soluciones habitacionales a los pobladores que se encuentren en la traza del camino de sirga -para poder así lograr su liberación-, a quienes se encuentren sobre basurales o en situaciones de riesgo sanitario -por su alto nivel de contaminación- y a otras familias residentes en villas y asentamientos de la Cuenca.

A partir de estas dos líneas de acción, la propuesta de liberar y recuperar el espacio correspondiente al camino de sirga a lo largo del curso de agua del Matanza- Riachuelo y sus tributarios tiene como finalidad principal la rehabilitación y protección de las riberas y mejorar las condiciones ambientales tanto en el ámbito social como ecológico de la cuenca (ACUMAR, 2009). El proyecto abarca ambas márgenes desde la desembocadura del Río hasta la Ruta Provincial Número 4 o Camino de Cintura).

Gráfico N°1 – El Camino de Sirga



Fuente: Convenio de Cooperación y Asistencia Técnica para la realización del Proyecto Urbano - Ambiental de las Márgenes del Río Matanza – Riachuelo. UBA- AySA (2010).

Sin embargo, la ejecución del proyecto trae aparejada obstáculos de diversa índole, ya que exige la liberación de un espacio que hasta el momento presenta usos diversos. En una de las declaraciones realizadas por el Juez Federal de Quilmes, encargado de la ejecución del fallo, se hace expresa la tensión que el proyecto supone al decir que *"(...)si bien la propiedad privada y los derechos que de ella surgen deben ser respetados, no es menos cierto que el interés público perseguido por la ejecución de la sentencia dictada por el Máximo Tribunal, nos lleva a colocar en un pie de igualdad, ambos intereses- privado y público-, siendo este último la recomposición del ambiente, en especial de la Cuenca, como así también mejorar la calidad de vida de aquellos que habitan el lugar y la prevención de los daños."*¹⁹ En este punto se pueden apreciar las dificultades que enfrenta el trazado del CdS. De un extremo los emprendimientos privados –como clubes, empresas e industrias-, y del otro, las villas y asentamientos precarios o basurales clandestinos, evidencian la compleja trama de actores que intervienen en ese territorio en disputa.

¹⁹ Las Mañanitas S.A. c/ Neuquén Provincia del s/ acción declarativa de certeza del 04/08/09. Orden de Allanamiento a la Empresa DICC S.A. dictada por el Juzgado Federal de Quilmes, con fecha 21 de julio de 2010.

Conflictos y problemas en el CdS

En un contexto de falta de coordinación inter-jurisdiccional y un débil liderazgo por parte de la Autoridad de Cuenca, la magnitud del proyecto en cuestión demanda movilizar recursos diversos de las jurisdicciones competentes, e iniciar transformaciones en la manera que son usados los territorios. En este sentido, podemos afirmar que las acciones y obras emprendidas para la construcción del camino de la ribera -en tanto corredor ambiental- enfrentan dos grandes problemas. Por un lado, la existencia de una multiplicidad de actores con intereses y usos particulares sobre el espacio público. Esto refiere puntualmente a los problemas de ocupación y uso del territorio. Por otro lado, aquellos problemas asociados al carácter inter-jurisdiccional que exige la gestión de los espacios de cuencas, es decir a las dificultades que supone la articulación y el consenso entre los diversos niveles gubernamentales involucrados para encarar medidas conjuntas sobre el territorio compartido. A continuación intentaremos profundizar estos dos tipos de problemas para luego poder arribar a conclusiones.

I. Problemas de ocupación y uso del territorio

En esta categoría, podemos distinguir tres conflictos principales. En primer lugar, pueden mencionarse los conflictos suscitados con las industrias instaladas en las márgenes de la cuenca baja, en donde la justicia ha tenido que ordenar el desalojo de aquellas empresas que ofrecían resistencia al trazado del camino²⁰. La resistencia ofrecida por este sector hacia el Plan de Saneamiento y a posibles re-ordenamientos que se propongan, es posible entreverla asimismo en el acuerdo firmado por el Comité Ejecutivo de la Unión Industrial Argentina (UIA), cuyo objetivo fue el de avanzar en el estudio de acciones jurídicas contra la Acumar, por las medidas de saneamiento tendientes a evitar la instalación de industrias en zonas previamente autorizadas²¹.

En segundo lugar, puede mencionarse el conflicto suscitado por la Feria "La Salada" ubicada en las márgenes del río, en el partido de Lomas de Zamora. La ocupación por parte de la Feria del CdS generó tensiones entre miembros de la municipalidad, feriantes y representantes de la Acumar y la Secretaría de Ambiente de la Nación. Finalmente se logró un acuerdo entre las partes, donde los feriantes se comprometieron liberar la calle para permitir su repavimentación y brindar colaboración con la empresa constructora y con el municipio en ese trabajo. Como contrapartida, el grupo de feriantes solicitó a la

²⁰ Este es el ejemplo de la empresa DICC S.A. (Depósito Integral de Cargas y Contenedores) en territorio de Lanús, que fue desalojada por orden del Juzgado Federal de Quilmas el 23/07/2010. Fuente: Nota "Desalojan una empresa en lanus para limpiar el riachuelo", Télam. 22007/2010, Disponible en: <http://espanol.news.yahoo.com/s/22072010/104/n-world-desalojan-empresa-lanus-limpiar-riachuelo.html> y Nota "Riachuelo: ordenan el desalojo de un depósito de contenedores", Diario Tiempo Argentino, 23/07/2010, disponible en: <http://tiempo.elargentino.com/notas/riachuelo-ordenan-desalojo-de-deposito-de-contenedores>

²¹ Fuente: Nota "Riachuelo: Preocupación del Cuerpo Colegiado por la postura negativa de la Unión Industrial Argentina (UIA) ante los avances en el control industrial", Sección Sociedad, Diario Página 12, fecha 02/08/2010.

Acumar, la municipalidad y el Juzgado de Quilmes que se les reconozca el estatus de "feriantes legales" en el sector que hoy ocupan²².

En tercer lugar, se halla el conflicto ligado a la crítica problemática habitacional que posee la CMR. A la fecha, existen 1.948 familias -lo que representa a unas 10.000 personas- que viven sobre la costa del Riachuelo en peligro sanitario y ambiental, sin que avancen sustancialmente los planes de vivienda para mudarlos. Del total, la mayoría se encuentran ubicadas del lado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires²³. La ocupación de estos predios se ve agravada por las dificultades que supone la relocalización de estas familias, ya que las viviendas que ofrece el Plan Federal no alcanzan para cubrir necesidad de infraestructura habitacional que se requieren en el territorio²⁴. En el siguiente cuadro se muestran las Villas y asentamientos ubicados en las márgenes del Camino de Sirga.

²² Fuente: Nota Informe de actuación en relación a la erradicación de margen en la denominada feria LA SALADA presentado por ACUMAR al Juzgado Federal de Quilmes, con fecha 17/11/2009 y Nota "Cuenca Matanza Riachuelo: Acuerdo por el Camino de Sirga", Diario Medio y Medio, fecha 12/01/2010. Nota disponible en: <http://www.medioymedio.com.ar/nacionales/1488-cuenca-matanza-riachuelo-acuerdo-por-el-camino-de-sirga.html>

²³ Fuente: Nota "Riachuelo: 10mil personas viven en peligro constante", Diario Clarín; fecha 05/05/2010, disponible en: http://www.clarin.com/sociedad/medio_ambiente/Riachuelo-personas-viven-peligro-constante_0_475152515.html

²⁴ Este hecho puede observarse en la toma del complejo de 200 viviendas en el Bajo Flores destinadas a las familias de la Villa El Pueblito y Luján, a la vera del Riachuelo. La toma duró tres meses, a partir del mes de Marzo y la Policía Metropolitana y la Federal fueron las encargadas del desalojo solicitado por el Juez Armella. Nota: "Intentarán hoy en desalojo de viviendas en Bajo Flores", Diario Clarín, fecha: 30/05/2011, disponible en: http://www.clarin.com/ciudades/Intentaran-hoy-desalojo-viviendas-Flores_0_490151025.html; Nota: "Bajo Flores: La Corte intimidó a Ciudad y Nación para que desalojen edificios tomados", Diario Clarín, Fecha: 17/05/2011, disponible en: http://www.clarin.com/ciudades/Ciudad-Nacion-desalojar-edificios-Flores_0_482352030.html

Cuadro N° 1- Villas y Asentamientos en el Camino de Sirga (2009/2010)

JURISDICCIÓN	VILLAS Y ASENTAMIENTOS
CABA	El Pueblito Villa 21-24 Villa 26 Puente Bosh Villa Magaldi
AVELLANEDA	Isla Maciel Puente Ferrocarril Roca
LANÚS	San Francisco Estación Puente Alsina Villa Jardín Eva Perón
LOMAS DE ZAMORA	El Sol (Campito Unamuno) Nueva Esperanza Juan Manuel de Rosas
LA MATANZA	La Isla

Fuente: Elaboración propia a partir informes realizados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires²⁵

II. Problemas de fragmentación inter-jurisdiccional

Las dificultades que trae aparejada la implementación del CdS no sólo evidencian, como vimos, la compleja trama de actores involucrados en la cuenca, sino también la debilidad institucional de Acumar para llevar adelante tareas de control público en el territorio y de articulación con los organismos públicos competentes en sus diferentes escalas. A pesar de los intentos de cooperación promovidos por la autoridad de cuenca a partir de diversas reuniones realizadas entre representantes técnicos de los municipios²⁶, en la práctica el proyecto se lleva a cabo de manera fragmentada y heterogénea. Cada jurisdicción plantea soluciones y diseños diferentes de acuerdo a la visión y a los problemas de cada partido, lo cual si bien puede resultar beneficioso en términos de integrar las realidades locales, al mismo tiempo atenta a la visión integral que promueve la gestión de cuencas, dado que se acentúa la fragmentación jurisdiccional en términos territoriales.

Lo dicho anteriormente, se puede atribuir en parte a la forma en que está constituida la Acumar, en la cuál los municipios de la Provincia de Buenos Aires no tienen -al menos jurídicamente- poder de decisión al interior del organismo

²⁵ informe del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a la Acumar sobre manda judicial Limpieza de márgenes y Camino de la ribera del Juzgado Federal de Quilmes, fecha 07/07/2009 y del Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires a la Acumar sobre relevamiento de asentamientos sobre la ribera del río MR fecha 28/07/2009

²⁶ Minutas de Reuniones del Consejo Municipal ACUMAR 15-10-2009, 21-09-2009, 29-09-2009

de cuenca, conformando solo un espacio consultivo. Este hecho obstaculiza la posibilidad de planificar y organizar ambientalmente el territorio, ya que los municipios poseen funciones y competencias importantes en términos de ordenamiento del territorio, capacidades que a su vez se enfrentan al déficit técnico y presupuestario que afecta a los regímenes municipales en la Provincia de Buenos Aires" En este sentido, el reforzamiento de la labor municipal es esencial en proceso de afianzamiento de las autoridades ya existentes con roles en el control del territorio. Asimismo, el reforzamiento de la labor municipal constituye una de las claves para generar políticas y proyectos con legitimidad y sustento en las realidades locales a partir de la participación. En este marco, uno de los desafíos pendientes es fortalecer institucionalmente a los municipios y otorgarles mayor decisión en la Acumar.

Conclusiones: Desafíos para la gobernabilidad de cuencas y áreas urbanas

La gobernabilidad puede definirse en el entrecruzamiento de tres componentes esenciales que conforman el triángulo de gobierno en varios niveles de organización (local, intermedio y global), (Matus, 1987; Van Vliet, 1977). Estos componentes son: la naturaleza de los problemas enfrentados (tratase de problemas estructurados, simples, complejos o de alta complejidad); la capacidad de conducción, que incluye la capacidad de leer los problemas, de descifrarlos, de identificar y movilizar múltiples tipos de recursos para confrontarlos (poder y capital político, tiempo, recursos naturales, espacio, recursos financieros, conocimiento, capacidad organizacional) y la naturaleza de los proyectos de los actores (¿generan legitimidad? ¿generan alianzas? ¿resuelven las barreras políticas y sociales que se oponen a la acción?).

Si bien en el último tiempo, los países de la región han valorado la creación y el desarrollo de organismos de cuenca con la idea de incentivar nuevas formas de gestión del agua en áreas urbanas, en la gran mayoría de los casos dicha gestión presenta múltiples desafíos. En nuestro país la creación de la Acumar en el 2006 como órgano inter-jurisdiccional fue una muestra importante del intento por superar y revertir el grado de fragmentación institucional y jurídica de la RMBA. Sin embargo, hasta la fecha, su lento operar y falta de continuidad en los cargos directivos y los cuerpos técnicos del propio organismo – que desde su creación hasta la fecha se ha visto sometido a seis cambios de dirección- no han permitido mostrar aun avances significativos y cumplimiento de los plazos impuesto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

En este sentido, los desafíos que se presentan para lograr un modelo eficaz de gestión en la cuenca son múltiples. En primer lugar, **es necesario elaborar instrumentos de planificación** que logren afrontar la falta generalizada de organización, zonificación y control de la ocupación y uso de la tierra que caracteriza al territorio de la RMBA y específicamente, a la CMR, es decir, promover una estrategia integral de ordenamiento territorial y ambiental que permita reducir la contaminación y la generación de residuos industriales, como

así también que incluya el objetivo de superar la fragmentación y segregación socio-territorial. Aquí subyace la necesidad de contar con una visión integral sobre el territorio de la cuenca, que hasta la fecha, parece no haber emergido con fuerza suficiente para movilizar cambios en la realidad.

En segundo lugar, y como condición necesaria del primero, se vuelve imperioso mejorar los canales de comunicación de la autoridad de cuenca con todos los actores con poder (de acción y de conocimiento) sobre el territorio de la cuenca. Lo que implica por un lado, **incentivar el diálogo entre las diversas autoridades intervinientes en el territorio** para poder superar la fragmentación inter-jurisdiccional, (Nación, Provincia, Ciudad Autónoma y municipios). Pero también, supone desarrollar mecanismos fluidos de comunicación horizontal con el medio social. Hasta el momento los intentos por lograr espacios de participación horizontal capaces de atender las demandas sociales y las consecuencias que traen aparejadas las obras del PISA en el medio social, tuvieron poca relevancia y fueron insuficientes. Este hecho dificulta la legitimidad social de la Acumar y los proyectos formulados sobre el territorio de la cuenca.

Vale decir entonces que, si bien las características de la gestión impuestas por la judicialización del territorio otorgan una lógica vertical a través de la manda, es necesario que este disparador, fundamental para la gestión metropolitana, devenga en un proceso de acuerdo social para que se sostenga como política urbana.

En tercer lugar, además de la necesidad de revertir la escasa participación y decisión de los municipios bonaerenses al interior de la Acumar, se cuenta el obstáculo que supone la **precariedad en la que se encuentran los municipios bonaerenses**, dado que la constitución de la provincia no les reconoce expresamente su autonomía en el orden político, administrativo, económico ni financiero como exige la Constitución Nacional²⁷. En este sentido, el reforzamiento de la labor municipal constituye una de las claves para generar políticas y proyectos con legitimidad y sustento en las realidades locales. Dentro de este marco, uno de los desafíos pendientes es fortalecer institucionalmente a los municipios, pero también darles voz y voto en una autoridad de cuenca que los involucre.

²⁷ Artículo 5 y 123 de la Constitución Nacional. De hecho, las atribuciones de los municipios se desprenden de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires que establece el Régimen Municipal (Arts. 190 a 197) fijando una serie de atribuciones generales, y de la Ley Orgánica de Municipalidades (Decreto-Ley 6769/58 y modificatorios).

Bibliografía

ACUMAR (2010), *Plan Integral de Saneamiento Ambiental*. Disponible en: www.acumar.gov.ar/pdf/plan_integral_de_saneamiento_ambiental_de_la_cuenca_matanza_riachuelo_marzo_2010.pdf, Buenos Aires.

ACUMAR (2009). *Programa de Reconversión Industrial para la Cuenca*, Presentado el ante el Juzgado de Primera Instancia de Quilmes, Disponible en: www.acumar.gov.ar/Default.aspx, Buenos Aires, 26 de Febrero 2009.

ACUMAR (2009), *Componente Ordenamiento Ambiental del Territorio*, Mes de Octubre.

AySA S.A. (2009) *Estudio Socioeconómico y Ambiental en la Cuenca Matanza Riachuelo*, Vol. I, II, III y IV. Buenos Aires.

CLICHEVSKY, N.(2002), *Pobreza y Políticas Urbano -ambientales en Argentina*, Disponible en: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/10560/lcl1720_1.pdf Santiago de Chile, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos CEPAL.

UBA- AySA (2010), *Convenio de Cooperación y Asistencia Técnica para la realización del Proyecto Urbano - Ambiental de las Márgenes del Río Matanza – Riachuelo*, Buenos Aires.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION ARGENTINA. M 1569. XL. ORIGINARIO autos, *Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)*, Disponible en: www.jose-esain.com.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=117&Itemid=2CorteSuprema, Buenos Aires, 8 de julio 2006.

DI PACE, M; FEDEROVISKY, S; HARDOY, J; MAZZUCHELLI, S. (1992) *Medio ambiente urbano en la Argentina. Colección los fundamentos de las Ciencias del Hombre*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina (CEAL).

DOUROJEANNI A (2003); "Conflictos y conciliaciones para la gestión sustentable de las cuencas: aspectos políticos e institucionales". III Congreso Latinoamericano de Manejo de Cuencas. Arequipa, Mes de Junio. Disponible en: <http://www.ibcperu.org/doc/isis/7663.pdf>

DOUROJEANNI, A; JOURAVLEV A (1999); "Gestión de cuencas y ríos vinculados con centros urbanos", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), LC/R.1948, Disponible en: www.eclac.cl/publicaciones/RecursosNaturales/8/LCR1948/LCR1948-E.pdf.

DORADO, M.; FERNÁNDEZ Y VALDIVIELSO, E.; GROSVOLD, M.; RAPOPORT, V. y VIZIOLI, E. (2008); "Análisis de caso: política pública

ambiental Cuenca del Río Matanza Riachuelo", Documento Seminario de investigación "Gobiernos Municipales y Ciudad Metropolitana", FCS – UBA.

HERRERO, ANA C. y FERNÁNDEZ, L (Eds.) (2008); *De los ríos no me río. Diagnóstico y reflexiones sobre las Cuencas Metropolitanas de Buenos Aires*, Buenos Aires, Temas.

LEFEVRE, C (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. Mes de Diciembre.

MATUS (1987), Planificación y Gobierno. Revista de la CEPAL N ° 31.

MIGNAQUI, I. (2009), "Gestión Ambiental y Desarrollo Económico – Territorial en la Cuenca del Río Matanza – Riachuelo. Escenarios y estrategias en debate." En: 2do Seminario sobre Políticas Urbanas, Gestión Territorial y Ambiental para el Desarrollo Local, UNNE, Corrientes, Mes de Junio.

GUTIERREZ, R; MERLINSKY, G. (2010); "Conflicto ambiental y coordinación intergubernamental en la cuenca Matanza-Riachuelo (Buenos Aires)", ALACIP 2010 – V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Buenos Aires, 28 y 30 de Julio.

MERLINSKY, G. (2011a); "Las escalas y los actores de la sustentabilidad urbana: un modelo para armar. Reflexiones en torno al plan integral de saneamiento ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo." En Revista Ciudades.

MERLINSKY, G. (2011b); "La acción colectiva ambiental y la construcción política del problema de los residuos sólidos urbanos. Controversias y aprendizajes en torno al cierre del relleno sanitario de Villa Domínico", En: Paraformal: ecologías urbanas. Buenos Aires: Bisman Ediciones y Centro Cultural de España en Buenos Aires.

MERLINSKY, G (2009), "El plan integral de saneamiento ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo: ¿un modelo para armar? Desafíos políticos para la gestión integrada de los recursos hídricos en la Región Metropolitana de Buenos Aires", En: "Política y Gestión del agua: aportes para un debate necesario". Polvorines, Editorial de la Universidad Nacional de General Sarmiento. En prensa.

MORELLO, J et al. (1997), "Argentina, Granero del Mundo: Hasta cuándo? La degradación del sistema agro-productivo de la Pampa Húmeda y sugerencias para su recuperación". Buenos Aires, CEA-UBA, INTA.

MORELLO, J. y MATTEUCCI, S. (2000), "Singularidades territoriales y problemas ambientales de un país asimétrico y terminal", En Realidad Económica Buenos Aires, Págs. 169: 70-96.

PÍREZ, P. (2001), "Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina" en Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (comp.), Transformaciones globales, Instituciones y políticas de desarrollo local, Edit. Homo Sapiens.

PÍREZ, Pedro (2008), "Gobernabilidad metropolitana en la Argentina", En Badía, Gustavo y Carmona, Rodrigo (Comp.) La Gestión Local en Argentina: situación y perspectivas, Buenos Aires – Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.