



La Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo: análisis de su política de control industrial desde la perspectiva de la sociología del desarrollo.

The Matanza Riachuelo Basin Authority: analysis of its industrial control policy from sociology of development's perspective.

Liria Alonso*

Palabras clave

Autoridad de Cuenca
Política Pública
Saneamiento
Control Industrial
Sociología del
Desarrollo

Resumen

La Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) es un ente público e interjurisdiccional que reúne en su estructura al Gobierno Nacional, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a la Provincia de Buenos Aires, y puede intervenir administrativamente en materia de prevención, saneamiento, recomposición y utilización racional de los recursos naturales. La Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó un fallo, en 2008, obligando a los estados responsables y a la ACUMAR a llevar adelante un Plan Integral de Saneamiento Ambiental.

El propósito de este trabajo es describir algunas características del funcionamiento de la ACUMAR y sus prácticas, como también analizar la política pública de este organismo para poder identificar sus consecuencias y en este sentido el nivel de avance hacia el saneamiento. Dicho análisis se realizará a partir de un enfoque teórico-metodológico que intenta retomar la perspectiva de la Sociología del Desarrollo.

* Licenciada y Profesora en Sociología (Universidad de Buenos Aires), maestranda en Sociología Económica (Instituto de Altos Estudios Sociales/Universidad Nacional de San Martín). Contacto: liria86@hotmail.com

Keywords

Basin Authority
Public Policy
Sanitation
Industrial Control
Development Socio-
logy

Abstract

Authority of the Matanza-Riachuelo Basin (ACUMAR) is a public and interjurisdictional entity that combines in its structure the national government, the Buenos Aires city government and Buenos Aires Province government. This institution has the obligation to regulate and control industrial activities, the provision of public services and other activities with environmental impact. The Supreme Court issued a landmark ruling, in 2008, obliging responsible States and ACUMAR for carrying out an Integral Plan for Environmental Sanitation, with the aim of preventing environmental damage and recompose the Matanza-Riachuelo Basin.

The purpose of this paper is to describe some characteristics of the ACUMAR operation and practices, and to analyze public policy of this agency to identify its consequences and in this sense the level of progress towards sanitation. This analysis is done from a theoretical and methodological approach that seeks to recover the perspective of the Sociology of Development.

El saneamiento del Riachuelo es considerado una deuda social y ambiental. No obstante, suele no dimensionarse la extensión territorial que involucra ese proceso de saneamiento. Es decir, el Riachuelo es solo el tramo inferior del Río Matanza, y la Cuenca Matanza Riachuelo (CMR) es la confluencia de todos sus afluentes.

En efecto, la zona cuenta con un territorio de aproximadamente 2.200 km² y se trata del territorio más urbanizado e industrializado de Argentina, con una alta densidad poblacional. Los datos del último censo arrojan que son más de 8 millones de personas las que habitan los partidos que conforman la cuenca.

Sin embargo, el proceso de urbanización de la cuenca no contó con una planificación organizada del territorio. Por lo tanto, a lo largo de la historia argentina y considerando la importancia económica y política que siempre ha tenido el Puerto de Buenos Aires, el Riachuelo, particularmente, ha sido sostén de todas las configuraciones económicas y sociales que han tenido lugar en los distintos momentos. Por eso, se reconoce que el Riachuelo ha pagado con su propia vida o salubridad todas las consecuencias de la falta de planificación urbana.¹

¹ Brailovsky; Foguelman, 2009.

La creciente densificación del territorio ha ido generando una segregación geográfica y ecológica notoria,² en la cual las áreas mejor situadas en términos de servicios y salubridad están habitadas por las clases sociales mejor posicionadas. Por ende, ha sido en el resto de esa área metropolitana, y sobre todo en aquellas zonas privadas de las ventajas y de los servicios urbanos, donde los sectores populares debieron buscar un lugar para vivir y muchas veces no tuvieron otra opción más que asentarse en lugares degradados por la contaminación industrial, la falta de servicios sanitarios básicos, las inundaciones o por la basura.

Tras la demanda ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) de 17 personas contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 44 empresas que desarrollaban su actividad industrial en las adyacencias de la CMR en el año 2004, la CSJN ordenó a los Estados involucrados a presentar un plan integrado que contemple un ordenamiento ambiental del territorio, el control sobre las actividades antrópicas, el estudio sobre el impacto ambiental de las empresas demandadas, un programa de educación ambiental y un programa de información ambiental.³

La demanda dio origen a la causa Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo), y en el año 2006 se creó la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR), organismo público, interjurisdiccional, autónomo y autárquico que se desempeña como la máxima autoridad en materia ambiental en el territorio comprendido por la CMR; tiene facultades de regulación, control y fomento respecto de las actividades industriales, la prestación de servicios públicos y cualquier otra actividad con incidencia ambiental en la cuenca, pudiendo intervenir administrativamente en materia de prevención, saneamiento, recomposición y utilización racional de los recursos naturales.

A dicha creación, adhirieron la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y los 14 municipios bonaerenses que integran la cuenca. Asimismo, quedó establecido que quien ejercería la presidencia del ente sería la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros (SAyDS). Del mismo modo, se determinó que estaría integrado por tres representantes del Estado Nacional, dos representantes de la Provincia de Buenos Aires y dos representantes del Gobierno de CABA.

Cabe mencionar que el 5 de febrero de 1998 el Gobierno Nacional y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), habían suscripto un préstamo por una suma de U\$S 250.000.000 (Préstamo BID N° 1059), el cual tenía por objeto mejorar la gestión de los recursos naturales de la Cuenca Matanza-Riachuelo mediante la coordinación de las medidas relacionadas con el medio ambiente. El organismo

² Oszlak, 1983.

³ Maldonado, 2016.

ejecutor era el Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo (CEMR).

Una vez creada la ACUMAR se le transfirieron las partidas presupuestarias, los bienes muebles y demás patrimonio perteneciente al CEMR. El Miembro Coordinador del Comité Ejecutor había sido hasta entonces el señor Subsecretario de Recursos Hídricos del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, debiendo ser traspasada dicha titularidad a la SAYDS.

Luego, el 8 de julio de 2008, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó un fallo histórico donde se determinó quiénes serían los responsables de llevar adelante las acciones y las obras de saneamiento, el plazo en que deben ser ejecutadas, dejando abierta la posibilidad de imponer multas para el caso de incumplimiento.

La CSJN le exigió a la ACUMAR que confeccione e implemente un plan de saneamiento, cuyos objetivos se plantearon en los siguientes términos: 1) la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca; 2) la recomposición del ambiente en todos sus componentes (agua, aire y suelo); y 3) la prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción.

Por otra parte, el Máximo Tribunal encomendó al Defensor del Pueblo de la Nación y a las ONG que intervinieron en la demanda la conformación de un Cuerpo Colegiado para el control del plan de saneamiento y de las obligaciones que la Corte había establecido en esta sentencia. Está integrado por el Defensor del Pueblo de la Nación y un grupo de cinco ONGs: Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Fundación Greenpeace Argentina, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Asociación Vecinos de La Boca, Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (ACDH).

Este artículo tiene como objetivo analizar la política pública de la ACUMAR desde la perspectiva teórica de la Sociología del Desarrollo. Teniendo en cuenta que han pasado nueve años del fallo de la Corte Suprema de Justicia que obligaba a la ACUMAR y a los gobiernos competentes a cumplir con las metas propuestas para alcanzar el saneamiento, se hará especial énfasis en describir algunas características del funcionamiento de este organismo y sus prácticas desarrolladas.

Para ello, utilizaré como insumo tres informes que proponen una evaluación integral de las acciones de ACUMAR desde el año 2010, uno realizado por el Cuerpo Colegiado coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación,⁴ y los otros

⁴ Defensor del Pueblo de la Nación, (2015): Informe especial del Cuerpo Colegiado, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación, a siete años del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que persigue mejorar la calidad de vida de la población, recomponer el ambiente y prevenir nuevos daños en la cuenca Matanza Riachuelo, Buenos Aires.

dos elaborados por la Auditoría General de la Nación (AGN).⁵ Asimismo, utilizaré el Digesto Normativo de la ACUMAR y el Plan de Saneamiento Ambiental (PISA) del año 2010 para referirme a la política pública del organismo.⁶

La pertinencia de la utilización de esos documentos para determinar las conclusiones sobre el nivel de avance de los objetivos planteados por el organismo en el marco de su judicialización, radica en que condensan el conocimiento acumulado desde la puesta en marcha del PISA en marzo de 2010 y del desarrollo de sus 14 líneas de acción, a partir de la óptica de un organismo con autonomía funcional que asiste técnicamente al Congreso de la Nación en el ejercicio del control externo del Sector Público Nacional como ser la AGN, pero complementándola con los terceros interesados representados en el Cuerpo Colegiado. Ambos actores han evaluado constantemente con rigurosidad el cumplimiento de la manda judicial implicada en esta causa.⁷

De este modo, en primera instancia se describirá brevemente a la cuenca, para luego comentar acerca de la creación de la ACUMAR, sus líneas de acción, y el fallo ejemplar de la Corte Suprema de Justicia. Acto seguido, se presentará un análisis integral de la gestión y de las tareas efectuadas por la ACUMAR hasta el año 2015, desde la perspectiva de la Sociología del Desarrollo, y por último se esbozarán algunas conclusiones.

Breve caracterización de la Cuenca Matanza-Riachuelo

La Cuenca Matanza-Riachuelo abarca la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 14 municipios de la Provincia de Buenos Aires: 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.

⁵ Auditoría General de la Nación (2015), Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo. Líneas de acción del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA). Período auditado 2010 - primer semestre 2014, Buenos Aires. Y Auditoría General de la Nación (2016), Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo. Líneas de acción del PISA: Ordenamiento Ambiental del Territorio - Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios. Período auditado 2011 - 30/06/15, Buenos Aires. Ambos disponibles en www.agn.gov.ar

⁶ Ambos documentos disponibles en www.acumar.gov.ar

⁷ Este trabajo deja afuera otros actores sociales y territoriales que evalúan las acciones de la ACUMAR –aunque de manera atomizada entre sí–, que exigen la provisión de servicios sanitarios básicos, de agua potable, relocalizaciones de viviendas, urbanización de asentamientos informales, mayores controles a las industrias contaminantes y la recomposición del ambiente que afecta a la calidad de vida. Dicho recorte responde a la limitante de extensión de este artículo, aunque algunos de los argumentos esgrimidos por esos colectivos han sido tomados en consideración por el Informe Especial del Cuerpo Colegiado.

A su vez, esta zona geográfica se subdivide en tres áreas: Cuenca Alta, Cuenca Media y Cuenca Baja, en función de las diversas problemáticas que las atraviesan y caracterizan. Según la información publicada en el sitio web de la ACUMAR, en la Cuenca Baja se concentra la mayor cantidad de población (52% del total de la CMR). Allí proliferan las densidades, los niveles de consolidación urbana y usos de suelo típicamente mixtos, industrial y residencial, junto con el mayor número de villas miserias y asentamientos precarios.

La Cuenca Media, con un porcentaje poblacional menor (44%), menor consolidación urbana y densidades, presenta mayor cantidad de asentamientos habitacionales, a la vez que irrumpe en este tramo de la cuenca el fenómeno de los clubes de campo y barrios cerrados que introducen transformaciones territoriales considerables, potenciando fenómenos ya existentes de segregación socio-territorial.

La Cuenca Alta, con el menor porcentaje de población (solo 3%) y una densidad prácticamente rural, concentra notablemente los mayores valores de hacinamiento y enfrenta serios problemas relacionados con el uso de pesticidas y sustancias tóxicas vinculadas a la actividad agropecuaria.

Por su parte, la problemática ambiental del Riachuelo es internacionalmente conocida, al punto que en el año 2013 fue incluida dentro del ranking de los sitios más contaminados del mundo, según el informe realizado por Green Cross Switzerland y Blacksmith Institute en 2013.⁸ En alguna medida, dicha problemática no encuentra una solución eficiente ya que, a pesar de diversos esfuerzos gubernamentales e institucionales, aún se evidencia la falta de marcos normativos con una visión de la región en su conjunto, como también la carencia de mecanismos de intervención puntual para revertir procesos de urbanización conflictivos.

Históricamente el deterioro de la cuenca respondió a distintos factores vinculados con la escasa planificación y control del proceso de urbanización, pero también a las características naturales poco aptas para el establecimiento humano en ese territorio. La falta de coordinación entre diversos instrumentos de ordenamiento territorial, la ausencia y la superposición de incumbencias entre distintas autoridades e instituciones, la falta de control y custodia del suelo urbano, ha derivado en la proliferación de basurales y otras actividades no permitidas con la consecuente degradación del ambiente y fuerte incidencia en las condiciones de vida de sus habitantes, además de la ocupación irregular de población radicada en asentamientos informales, no aptos para el establecimiento humano, en condiciones de vulnerabilidad elevada.⁹

⁸ <http://www.worstpolluted.org/docs/TopTenThreats2013.pdf> (acceso mayo de 2017).

⁹ Clichevsky, 2002; Pirez, 1994; 2001; Gutiérrez; Merlinsky, 2010; Cappuccio; Mignaqui, 2012.

La creación de la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo y el Plan Integral de Saneamiento Ambiental

Esta problemática devino en conflicto cuando los pobladores de las orillas del Riachuelo advirtieron que la incomodidad de vivir sobre la basura y al lado de aguas malolientes, el aire denso con olor a azufre y, consecuentemente, sus problemas de salud, tenían responsables.

Por supuesto que esta toma de conciencia fue posible gracias un contexto nacional e internacional que comenzó a discutir sobre medio ambiente y los posibles conflictos. Así, se evidenciaba un contexto político favorable para poner la cuestión del saneamiento en la agenda política. De este modo, la contaminación del Riachuelo se convirtió en un conflicto cuando ese asunto de un grupo de vecinos se transformó en una problemática ambiental, que luego se reformuló en un problema político. Finalmente, esa cuestión fue reelaborada en términos de una política pública.¹⁰

Los vecinos de Dock Sud se organizaron y en primer lugar fueron al Hospital Interzonal General Agudos "Pedro Fiorito", donde se les hicieron estudios, y de los resultados surgió que muchos de ellos tenían plomo en sangre. Luego, un grupo de abogados ambientalistas presentaron la denuncia de esos vecinos, quienes en el año 2004, exigieron la compensación por los daños y perjuicios, y la recomposición ambiental, con lo cual dejó de ser una demanda de los vecinos para trascender ese grupo e involucrar a muchos otros actores. Los actores territoriales pudieron vehicular las demandas por la vía judicial gracias a la intervención de las organizaciones profesionales de la defensa del ambiente.¹¹

En el 2006, la CSJN se declaró competente y se creó la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo. No obstante, el punto de inflexión tuvo lugar en el año 2008, tras el fallo ejemplar dictado por la Corte Suprema, en el cual plateó las metas de cumplimiento y movilizó a los actores para empezar a recomponer el ambiente.

Cabe destacar que la CSJN desde ese momento ha tenido un rol central en el mapa de actores políticos partícipes de este conflicto, ya que como actor político se coloca por encima del resto de los actores definiendo las reglas. En este sentido, pone en movimiento a los demás: por un lado, obliga a ACUMAR y a los gobiernos para que lleven adelante sus políticas públicas; y por otra parte a aquellos actores que han producido el daño ambiental como ser las empresas.¹²

¹⁰ Merlinsky, 2013

¹¹ Idem.

¹² Merlinsky, 2009; 2013.

En particular, la Autoridad está facultada para: a) unificar el régimen aplicable en materia de vertidos de efluentes a cuerpos receptores de agua y emisiones gaseosas; b) planificar el ordenamiento ambiental del territorio afectado a la cuenca; c) establecer y percibir tasas por servicios prestados; d) llevar a cabo cualquier tipo de acto jurídico o procedimiento administrativo necesario o conveniente para ejecutar el Plan Integral de Control de la Contaminación y Recomposición Ambiental; e) gestionar y administrar con carácter de Unidad Ejecutora Central los fondos necesarios para llevar a cabo el Plan Integral de Control de la Contaminación y Recomposición Ambiental.

Asimismo, el artículo 6º indica que “Las facultades, poderes y competencias de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo en materia ambiental prevalecen sobre cualquier otra concurrente en el ámbito de la cuenca, debiendo establecerse su articulación y armonización con las competencias locales”.

Por su parte, el fallo de la Corte implementa un sistema institucional de control basado en tres ejes:

a) Control del manejo, asignación de fondos y ejecución presupuestaria de todo lo relacionado con el PISA, como responsabilidad de la Auditoría General de la Nación.

b) Control judicial de ejecución de sentencia, atribuyendo competencias específicas en determinados Juzgados Federales.

c) Control de cumplimiento del Plan de Saneamiento mediante el fortalecimiento de la participación ciudadana y la conformación de un “cuerpo colegiado” en el que participan representantes de las ONGs que intervienen en la causa, cuya organización y coordinación de funcionamiento se encomienda al Defensor del Pueblo de la Nación.

Desde su creación, la ACUMAR desarrolló un proceso de articulación interinstitucional que convocó a organismos de las distintas jurisdicciones que la conforman y a otros actores externos, alcanzando uno de sus resultados más importantes en diciembre de 2009 con la concreción del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA), en donde se establecieron los principales lineamientos para dar cumplimiento a los tres objetivos fundamentales señalados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

El PISA fue pensado como documento “dinámico”, pasible de ser modificado y actualizado para adaptarse a los cambios de contexto. En este sentido, es que en marzo de 2010 se presentó una nueva versión del plan con el propósito de reflejar el grado de avance de las acciones llevadas a cabo en la cuenca e introducir las modificaciones necesarias en función de las nuevas realidades, como también la incorporación de diferentes planes y programas en ejecución y a ejecutar por parte del organismo.

A los efectos de poder planificar y desarrollar políticas específicas para los diferentes problemas de la cuenca, tanto la versión del PISA que estuvo vigente hasta su primera parte del año 2016 como el PISA actualizado mantienen un esquema de organización basado en 14 líneas de acción, cada una de las cuales hace referencia a un proyecto integrador, que en conjunto pretende abarcar la problemática total de la cuenca. A continuación, se resumen las mencionadas líneas de acción:

1) Sistema de indicadores para medir el grado de avance en el cumplimiento del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

2) Sistema de información: fue pensado para la comunicación y difusión de las distintas acciones desarrolladas por la ACUMAR.

3) Fortalecimiento institucional: esta línea de acción abarcaba los trabajos orientados a transformar al organismo en un modelo en materia de gestión por objetivos y resultados, dotándolo de herramientas técnico-administrativas que fortalezcan sus capacidades institucionales, fundadas en la plena autonomía funcional y autarquía financiera.

4) Ordenamiento ambiental del territorio: se contemplan las medidas adoptadas con el propósito de poner fin al deterioro de la cuenca, como ser acciones y obras que contribuyan al mejoramiento en el uso y la distribución del espacio urbano, articulando la gestión con los organismos que corresponda, a todos los niveles del Estado, y favoreciendo la participación ciudadana.

5) Educación ambiental: línea de actividades orientadas a promover proyectos educativos tendientes a la construcción de un saber ambiental en la comunidad que, basado en la revisión y revalorización de las prácticas culturales locales, permita rescatar, reconstruir o proponer modos sustentables para la interacción sociedad-naturaleza.

6) Plan Sanitario de Emergencia: apunta a mejorar la salud de los habitantes generando procesos de protección, que tiendan a minimizar el impacto sobre la salud de las diversas amenazas detectadas, poniendo énfasis en las poblaciones de mayor vulnerabilidad. Entre sus actividades se cuentan aquellas orientadas a perfeccionar la identificación de los posibles daños a las personas y comunidades devenidos como consecuencia de la contaminación producida sobre la cuenca.

7) Monitoreo de la calidad de agua, sedimentos y aire: su finalidad es conocer el estado de la calidad del aire, el agua y los sedimentos en la cuenca a fin de determinar el nivel de contaminantes que excede las normas vigentes.

8) Urbanización de villas y asentamientos precarios: corresponden a esta línea todas las obras orientadas a ofrecer una solución habitacional definitiva, en una nueva localización, a los pobladores de asentamientos del Camino de Sirga, así

como también aquellos ubicados sobre basurales o cualquier zona donde exista riesgo sanitario.

9) Expansión de la red de agua potable y saneamiento cloacal: se busca promover la coordinación y el avance de las actuaciones planificadas por las jurisdicciones, municipios y organismos vinculados con la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento cloacal, a los fines de concretar las acciones, obras e inversiones que se requieren para mejorar la calidad de vida de los habitantes de la cuenca y reducir las enfermedades de origen hídrico.

10) Desagües pluviales: abarca las acciones encaradas para solucionar la problemática asociada a las inundaciones. Esta línea incluye los trabajos destinados a controlar el escurrimiento (en períodos de sequías e inundaciones), controlar la ocupación/uso de áreas con alto riesgo hídrico (en áreas rurales y urbanas) e implementar medidas estructurales (obras) y no estructurales, a fin de lograr una convivencia razonable con situaciones extremas en áreas de riesgo.

11) Contaminación de origen industrial: su principal objetivo fue pensado para alcanzar la corrección de factores de afectación ambiental derivados de la actividad industrial, minimizando sus impactos ambientales. Las tareas realizadas en esta línea incluyen la inspección de todos los establecimientos industriales o de servicios de la cuenca para que, a través de la identificación de los denominados agentes contaminantes, se los intime a presentar su plan de reconversión, adecuación o tratamiento, y se ordene el cese de vertidos y emisiones de sustancias contaminantes, adoptándose en su caso medidas de clausura y/o traslado.

12) Limpieza de márgenes y Camino de Sirga: refieren a las tareas abocadas a la preservación y recuperación de las márgenes de los cursos de agua superficial, con emplazamiento definitivo de zonas de ribera y desarrollo de parques lineales a lo largo de los ríos y arroyos con asignación de un uso recreativo público.

13) Saneamiento de basurales: contempla la gestión integrada de residuos sólidos urbanos.

14) Programa Polo Petroquímico Dock Sud: entre las principales tareas a desarrollar en esta línea, se contemplan las de relocalizar la población, disminuir la contaminación atmosférica y del suelo a través de la relocalización de empresas y la reconversión industrial, concientizar y capacitar a la población y mitigar los efectos ambientales generados por la inadecuada disposición de residuos, entre otras.

Análisis integral de la gestión y de las tareas efectuadas por la ACUMAR hasta el año 2015, desde la perspectiva de la Sociología del Desarrollo

A continuación, se presentarán las principales observaciones sobre el accionar de la ACUMAR hasta el año 2015, a partir de los documentos elaborados por la

Auditoría General de la Nación (AGN) y la Defensoría del Pueblo de la Nación, articulándolas con conceptos claves de la Sociología del Desarrollo con el objetivo de comparar la gestión de este organismo con lo esperado desde el enfoque teórico elegido.

En las perspectivas que analizan la incumbencia del Estado en el desarrollo económico de un país, se evidencia la intención de evaluar la calidad de su intervención en ese proceso. El tipo de desarrollo económico que me interesa considerar es aquel que, a partir de una planificación estratégica, tiende a la búsqueda de mejoras en la calidad de vida de todos los habitantes, generando empleo genuino pero a la vez respetando las diversas culturas, atenuando los procesos de segregación socio-territorial presentes en las urbanizaciones contemporáneas y minimizando al máximo posible los impactos negativos en el medio ambiente.

En principio, la calidad de la intervención estatal implica una mirada introspectiva al interior de su propia organización, lo cual supone referirse a la capacidad administrativa del Estado, a sus recursos –financieros, organizacionales y técnicos–, y a la existencia o no de una racionalidad estratégica.¹³

Desde esta mirada, se asume que el éxito de un Estado que impulsa el desarrollo tiene relación con la hipótesis weberiana de la necesidad de una burocracia coherente y meritocrática; las redes internas son indispensables para lograr la coherencia burocrática. A su vez, la coherencia burocrática interna es una precondition para la participación efectiva del Estado en las redes externas. En suma, el estereotipo de un Estado que impulsa el desarrollo debe ser capaz de formular independientemente sus propios objetivos, y ser capaz de apoyarse en los trabajadores del Estado para implementarlos, y que dicha concreción sea importante para sus propias trayectorias laborales.¹⁴

Al respecto, la AGN manifestó que de los aspectos positivos puede considerarse como primordial el respaldo que la Corte le otorgó a la ACUMAR para alcanzar los objetivos estratégicos, como también la planta de profesionales y técnicos con alto grado de preparación en cada una de sus áreas sustantivas.

Sin embargo, tanto la AGN como el Cuerpo Colegiado coincidieron en que, durante el período auditado, la estructura organizativa de la ACUMAR presentó un alto nivel de inestabilidad al producirse tres cambios de máxima autoridad y de estructura organizativa y dictarse una serie de normas de organización interna. Estos cambios afectaron el cumplimiento de los objetivos y plazos de trabajo, causaron discontinuidades de acciones y disoluciones de equipos profesionales de trabajo, así como la definición de las prioridades del organismo.

¹³ Skocpol, 1989; Evans, 1996; Castellani; Llanpart, 2012.

¹⁴ Evans, 1995.

En esas circunstancias, se demuestra que los distintos directores y coordinadores han permanecido en sus cargos durante un promedio de un año y medio, siendo una cantidad de tiempo insuficiente para aplicar políticas y poder evaluar sus resultados en pos de mejorar o cambiarlas. En suma, la imposibilidad de ACUMAR de profesionalizar su conducción ejecutiva y formular políticas de largo plazo que eviten la discontinuidad de las acciones ante el cambio de autoridades.

Otro de los factores a considerar, es la autonomía o potencia de un Estado para concretar sus objetivos sin ser acorralado por los factores de poder o situaciones socioeconómicas desfavorables, que se vincula estrechamente con las capacidades estatales.¹⁵ Tomando la definición de Repetto, la capacidad estatal es:

“(...) la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas.”¹⁶

En este sentido, la capacidad política cumple un rol fundamental ya que supone el direccionamiento estratégico y la gestión de los conflictos que puedan entorpecer el desarrollo nacional, y de esta manera las capacidades estatales se pueden pensar más allá de su burocracia o la mera provisión de infraestructura necesaria. Aun siendo parte de una economía globalizada, un alto nivel de estatalidad puede suponer mejores resultados en las negociaciones con los mercados globales.¹⁷

Por otra parte, la calidad de la intervención se observa en una dimensión externa a través de su grado de autonomía,¹⁸ el cual equivale a una situación contrapuesta a la cooptación de cuadros burocráticos y de reductos de funcionarios. Sin embargo, Evans agrega que un Estado para impulsar el desarrollo no solo debe estar aislado de los intereses particulares de facciones dominantes, sino que se requiere de un Estado enraizado (o encastrado) en la sociedad, de una fuerte inmersión en la estructura social circundante.¹⁹

Si el Estado fuese autónomo pero no enraizado, no contaría con el expertise y los recursos que los privados ponen a disposición de la implementación de las políticas de desarrollo. En el caso de que fuera enraizado y no autónomo, se correría el riesgo de ser capturado y desmembrado.

¹⁵ Skocpol, 1989.

¹⁶ Repetto, 2003: 6.

¹⁷ Evans, 2007.

¹⁸ Skocpol, 1989.

¹⁹ Evans, 1996.

A su vez, esa autonomía enraizada que Evans define como la conjunción de la coherencia interna y la conectividad externa,²⁰ ha sido el rasgo distintivo en los procesos de crecimiento acelerado que experimentaron los países asiáticos a partir de los años sesenta. El enraizamiento o la inserción remiten a la existencia de canales institucionales que ligan al Estado con la sociedad civil, en los que circula información y se negocian los objetivos y las políticas públicas. El enraizamiento permite conocer los problemas percibidos por el sector privado, y al mismo tiempo permite evaluar, controlar y moldear antes y después de su implementación, las reacciones privadas a las iniciativas públicas.

La autonomía relativa es lo que permite direccionar los problemas que devienen de la acción colectiva del capital privado, ayudándolo a encontrar soluciones que podrían ser difíciles de alcanzar sin la intervención del Estado. La "autonomía enraizada" combina aspectos del aislamiento burocrático weberiano con una estrecha vinculación a la estructura social circundante, aportando una resolución concreta al debate teórico sobre la relación entre el Estado y la sociedad. Dado un aparato estatal suficientemente coherente y cohesionado, no se requiere del aislamiento para preservar su capacidad. "Conectividad" significa mayores competencias en lugar de captura.²¹

La manera en que la autonomía y el enraizamiento son combinados depende tanto del carácter históricamente determinado del aparato estatal como de la naturaleza de la estructura social. Cierta grado de aislamiento es inherente a la creación de una burocracia cohesionada, pero la real eficacia requiere combinar lealtades internas con vínculos externos.²²

Por su parte, retomando a Amsden, se incorpora a la discusión sobre enraizamiento, la reciprocidad; cuanto mayor sea la reciprocidad en las relaciones entre las empresas y el Estado, mayor será la velocidad del crecimiento económico. Un ejemplo de reciprocidad podría ser el otorgamiento de subsidios a cambio de ciertas normas de desempeño. La reciprocidad es una relación jerárquica unilateral en la que los funcionarios estatales pretenden obtener de los empresarios una conducta adecuada y el disciplinamiento del capital.²³

Retomando el caso y las observaciones de la AGN en cuanto a lo efectuado en el plano de la contaminación industrial, se encontraron dos situaciones en las industrias de la cuenca: por un lado, no tienen criterios de producción limpia o carecen de tecnologías para tal fin; y por otra parte, existen empresas que incurren constantemente en violaciones a la normativa que establece cómo debe ser la calidad de los vuelcos. Es evidente que la ACUMAR no ha sabido disciplinar al

²⁰ Idem.

²¹ Evans, 1995.

²² Evans, 1995.

²³ Amsden, 1989.

capital y lograr de este un acompañamiento que esté a la altura de los objetivos que tiene el organismo.

Los planes de reconversión presentados por las industrias en muchos casos no representan realmente una readecuación de los procesos productivos, sino el cese de vertidos al cuerpo de agua o desagües pluviales o cloacales a través de la tercerización del transporte y disposición final. En consecuencia, estos planes no cumplen con los objetivos generales de la Resolución ACUMAR 278/10 que establece mejorar el desempeño ambiental de los establecimientos industriales teniendo en cuenta sus aspectos técnicos, sociales y económicos, y menos aún con los objetivos particulares planteados.

Se advirtieron emisiones de efluentes fuera de norma en las inspecciones de empresas reconvertidas. Ello significa que una empresa reconvertida no necesariamente ha dejado de ser contaminante, debido a la alta variabilidad de los resultados de las descargas en las inspecciones efectuadas a las empresas.

Además, y según lo auditado, su implementación aún se encontraba en una fase preliminar ya que del total de establecimientos empadronados, solo el 6,5% fue declarado agente contaminante. De estos el 53,76% presentó un PRI y fue aprobado, y de ese total el 23,83% de los establecimientos se reconvirtieron, lo que representa el 1,56% del total de establecimientos radicados en la cuenca. Por lo expuesto, el programa de reconversión es poco eficiente y efectivo, y debería ser revisado en el marco de una política integral de control de la contaminación.

Simultáneamente, no se integró al conjunto de actores involucrados para considerar sus necesidades, problemas, enfoques y tratar de revertir determinadas prácticas, integrarlos en la planificación de estrategias para poder alcanzar las metas, asistir técnicamente a quienes se ven desorientados o no pueden costear un servicio particular de gestión ambiental empresaria, etc.

En ese intento de los sociólogos del desarrollo por demostrar la centralidad del Estado, Chibber sostiene que por más autonomía que el Estado tenga de las corporaciones, sus propias estructuras burocráticas pueden no ser lo suficientemente capaces para intervenir eficazmente.²⁴ Para promover el desarrollo, las élites políticas necesitan no solo lograr un grado de autonomía de las élites locales, sino también reforzar la calidad de sus instituciones a partir del afianzamiento de la coherencia interna.

Considerando ese aspecto, la AGN remarcó la falta de acciones sincronizadas entre las áreas –en particular se refirió a las áreas industriales, de infraestructura y de salud–, situación que afecta a su coherencia interna; por lo cual aconsejó el despliegue de acciones conjuntas entre áreas, ya que permitirían controlar con

²⁴ Chibber, 2002.

un alcance mayor a las industrias contaminantes, realizar un seguimiento más efectivo de las obras de infraestructura, y también definir acciones pertinentes y oportunas en lo que respecta a la atención de la salud ambiental de los habitantes.

Desde una óptica similar, y sumando argumentos para reconocer un nivel bajo de coherencia interna, el Cuerpo Colegiado también acordó en la falta de articulación entre las distintas áreas al interior del organismo, alegando que no fue posible actuar en materia de salud y vivienda a partir de un criterio de riesgo que nucleara información proveniente de las áreas de calidad ambiental, fiscalización de industrias, gestión de residuos, infraestructura, etc.

Para Evans, dicha coherencia está asegurada si se respetan ciertas reglas burocráticas firmes y claras.²⁵ Sin embargo, Chibber disiente y asume que esto tampoco es suficiente; coherencia también implica cierto grado de articulación entre las distintas agencias estatales.²⁶ No se puede pretender que sea la racionalidad burocrática la única responsable de la capacidad estratégica estatal, sino que la participación de otras agencias estatales que puedan disciplinar a los organismos del mismo Estado puede resultar en un incremento del rendimiento.

No obstante, el Cuerpo Colegiado también remarca que no se fomentó una instancia de trabajo conjunto con los ministerios de industria y producción, organismos tecnológicos y cámaras empresariales; ni se toma en cuenta a los sindicatos u otras entidades intermedias. Es decir, aparentemente se está en presencia de un ente estatal poco coherente interna y externamente, y poco enraizado en la sociedad civil.

Por otra parte, al analizar la gestión de ACUMAR en sus líneas de acción, y haciendo especial énfasis en lo que respecta a un cambio sustancial de la calidad de vida de los pobladores más vulnerables de la cuenca, la AGN observa las siguientes falencias: en primer término, como las áreas técnicas de planificación y catastro de los municipios que componen la cuenca son débiles, la posibilidad de aunar información con el aporte de las jurisdicciones municipales para lograr una visión integral de las características del territorio, impide comprender la situación política, económica, territorial y ambiental de la cuenca en su totalidad.

A pesar de sus debilidades técnicas, los municipios son quienes ejecutan tareas sustanciales vinculadas al ordenamiento del suelo, pero también han sido los desplazados en el esquema de toma de decisiones y puesta en marcha del plan de acción para cumplir con los objetivos encomendados por la CSJN. Es clara-

²⁵ Evans, 1995.

²⁶ Chibber, 2002.

mente un error que y correspondería que sean integrados para que puedan aplicar en sus ámbitos de competencia, los lineamientos de la autoridad de cuenca.²⁷

Las mayores erogaciones económicas para el cumplimiento del PISA durante el periodo auditado se produjeron en la línea de acción Ordenamiento Ambiental del Territorio, detrás de Expansión de Redes de Agua Potable y Saneamiento Cloacal. Sin embargo, la ACUMAR no ha logrado compatibilizar los regímenes de usos de suelo de todas las jurisdicciones, ni implementar un Plan de Ordenamiento Ambiental del Territorio, requerido por la CSJN. Uno de los efectos más perjudiciales de no regular el uso del suelo, es la producción de suelo urbano en manos de actores privados orientados por una lógica especulativa que no responde a necesidades sociales.

En la línea de acción Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, la ACUMAR ha sido poco eficaz porque no intervino en la definición de los predios para las relocalizaciones, no produjo ni utilizó información primordial para el seguimiento de las obligaciones como son los censos, no logró la articulación y coordinación efectiva para el cumplimiento del acuerdo, no realizó inspecciones de obra ni organizó las mesas de urbanización y trabajo de los barrios. Esto se ve reflejado en el porcentaje de avance, que indica que solo el 14% de las soluciones habitacionales establecidas en el convenio marco fueron concluidas.

Respecto a la gestión realizada por la Coordinación de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos, ha resultado poco eficiente y económica si se tienen en cuenta los elevados porcentajes de reinserción. Si bien logró sanear casi todos los basurales existentes en la cuenca, cuando el control de esas zonas donde antes se arrojaba basura pasó a las jurisdicciones municipales, se comenzaron a ensuciar otra vez. Esta situación pone de manifiesto la inmediata necesidad de fortalecer el control en esta materia por parte de la ACUMAR y no entregar esa potestad solo a los municipios.

En relación con el control de la contaminación industrial, hay que destacar que, si bien se observa eficacia en la Coordinación de Fiscalización, puesto que cumple con las metas del PISA en materia de inspecciones, el organismo sigue teniendo dificultades para determinar el universo total de industrias radicadas, debido a problemas de la carga de su sistema.

Un ejemplo de ello, es la imposibilidad de saber concretamente cuántas industrias hay en la cuenca dentro de sus límites hídricos. La Coordinación de Fiscalización determinó que en la Cuenca Alta hay 696 establecimientos (100%), de los cuales 204 son industriales y 168 agrícola-ganaderos; casi la mitad se encuentra en Cañuelas. En la Cuenca Media, se relevaron 5.253 establecimientos (80%), de los cuales 2.411 son industrias y 32 son agrícola-ganaderos; más de

²⁷ Gutiérrez; Merlinsky, 2010.

la mitad (55%) se encuentra localizado en La Matanza. En la Cuenca Baja, los establecimientos relevados son 9.688 (78%), de los cuales 4598 son industriales. Además, 1.272 establecimientos no completaron correctamente los pasos del empadronamiento electrónico.

En paralelo, los municipios empadronaron comercios y otras actividades de servicios que no generan procesos productivos, con lo cual se ha entorpecido aún más el conteo de establecimientos industriales que requieren de seguimiento y control. Al momento de la auditoría, la ACUMAR continuaba limpiando sus registros, pero admitió que hasta tanto no se realizase el reempadronamiento, no se contaría con los números definitivos.

Por su parte, la línea de acción de monitoreo de calidad de agua, aire y sedimentos ha sido débilmente desarrollada por la escasez de normativa específica al respecto, por las inconsistencias en los indicadores para comparar y medir resultados de los monitoreos, y por la falta de un trabajo articulado que vincule lo actuado por el área que controla y recomienda técnicamente la aprobación de los PRIs con esos resultados.

En cuanto a la contaminación y la calidad del aire, la AGN advierte la ausencia de exigencias por parte de la ACUMAR, ya que carece de normativa definida para tal fin. En ese sentido, sugiere modificar la normativa vigente en la materia, ya que la Resolución ACUMAR 2/2007 no estableció valores límite para la emisión de compuestos tóxicos de relevancia (como ser Benceno, Tolueno, Etilbenceno y Xilenos) y no se encuentran regulados por la autoridad de cuenca, a pesar de su incidencia significativa sobre la salud de la población.

Concerniente a la limpieza de márgenes, hubo avances, pero no se definieron metas ni plazos, ni se trabajó de manera conjunta con el Proyecto Integrador Camino de Sirga de la Cuenca Matanza-Riachuelo. A la vez, los residuos sólidos urbanos recolectados no disminuyeron, en otros factores porque no se avanzó significativamente en la resignificación del área a través de parquización y obras viales, ni en las tareas de concientización.

Por lo expuesto, se evidencia que la ACUMAR al no realizar un mayor esfuerzo en involucrarse con otros actores claves, no consigue fortalecer su capacidad de intervención en el territorio, aunque resulte imperiosa la necesidad de participación de los municipios y del resto de los actores sustantivos para solucionar los problemas ambientales.

En este sentido, se hace manifiesto que el aspecto interjurisdiccional del territorio afecta a la toma de decisiones coordinadas no solo porque existen disidencias en los marcos regulatorios, sino también por discrepancias políticas, que impiden una adecuada implementación de las políticas públicas. Considerando esta especificidad del caso, es pertinente subrayar que la incapacidad de superar las limitaciones jurídicas e institucionales en pos de lograr un ordenamiento

ambiental del territorio, que avance hacia la creación de instrumentos de coordinación y planificación metropolitana, redundando en propiciar la incapacidad de la ACUMAR para cumplir con sus objetivos.²⁸

En ese contexto, quisiera incluir en el análisis aportes de otras experiencias mundiales de saneamiento y de autoridades de cuenca que fueron recopiladas por la UNEP (United Nations Environment Programme) en 2016, de las cuales surgieron una serie de recomendaciones para esos casos. Con el objetivo de detener la contaminación y restablecer la calidad de los ríos contaminados, la UNEP sugiere una mezcla de opciones técnicas y de gestión respaldada por una buena gobernanza.

Asimismo, se reconocen algunos obstáculos para enfrentar los problemas de contaminación del agua, como ser la fragmentación de la autoridad dentro de una cuenca hidrográfica, la falta de capacidad técnica, y la falta de consciencia por parte del público sobre las causas de la contaminación.

Para superar los obstáculos, se propone una campaña pública de educación como primera medida a los fines de conseguir apoyo y controlar la contaminación del agua. Otra conclusión es que un Plan de Acción, acordado por todos los actores principales dentro de una cuenca hidrográfica, es un paso clave para establecer un cuerpo colaborativo.

Tomando este argumento, el Plan Integral de Saneamiento Ambiental es ampliamente considerado como acertado en tanto su diagnóstico de cuáles son los problemas a resolver de la cuenca desde la perspectiva de las ciencias ambientales y de gestión socio-ambiental. No obstante, la AGN asume que ACUMAR no cuenta con un Plan Estratégico de Saneamiento y Ordenamiento Ambiental Territorial, organizado con el aporte de la totalidad de las jurisdicciones que componen la cuenca, lo cual permitiría vertebrar el conjunto de las actividades y sus interrelaciones de modo armónico y consensuado, con fechas ciertas de finalización y con escenarios deseados definidos.

De la misma forma, la ACUMAR no ha logrado avanzar en la implementación del Plan Maestro de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos, debido a que no tiene acuerdos con los municipios para impulsar una política integral de gestión de residuos sólidos y lograr la reducción y separación en origen, así como un sistema de recolección diferenciada. Solo ha avanzado en la generación de ecopuntos que no atacan integralmente el problema y cuya sustentabilidad técnica y económica es incierta debido a que no fueron diseñados de acuerdo con estudios de factibilidad previos.

²⁸ Gutiérrez; Merlinsky, 2010.

Retomando las críticas de la Defensoría del Pueblo de la Nación, las mismas, en algunos aspectos, van en consonancia con las presentadas por la AGN y, por momentos, emerge una tendencia a recrudecer aún más el nivel de esas críticas. Así, se sostiene que es innegable que se han logrado avances en algunos de los principales componentes de la problemática ambiental de la cuenca desde la intervención de la ACUMAR. Pero aún no se han alcanzados los objetivos establecidos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Esto se debe, entre muchos otros factores, a la falta de la definición de un criterio de riesgo ambiental para priorizar las intervenciones en materia de agua potable, saneamiento cloacal, vivienda y salud ambiental. Más aún, se destaca la ausencia de una planificación estratégica y de la articulación del accionar de la ACUMAR con otros organismos de distintos niveles de gobierno. El desafío que inexorablemente se deberá superar es la fragmentación de la gestión ambiental que ha caracterizado a la cuenca.

Sobre esta base de ideas, se menciona que la asistencia técnica y financiera a los municipios fue insuficiente, como también su participación activa en la toma de decisiones, cumpliendo solo un rol consultivo.

Asimismo, se admitió que ACUMAR no interviene en la evaluación de impacto ambiental ni en la habilitación de los establecimientos. Tampoco en la resolución de los problemas derivados de la localización de industrias peligrosas en zonas residenciales, ni en la planificación de nuevos parques industriales. En este sentido, solo refuerza a las capacidades locales para realizar inspecciones, no condicionando con el carácter innovador en la gestión ambiental que procuró la creación del organismo.

Consecuentemente, la desarticulación entre la habilitación y el control de determinadas actividades que se produce porque la ACUMAR no interviene en el proceso de la habilitación de actividades de relevancia, ni dictamina en las evaluaciones de impacto ambiental, hace imposible que pueda liderar un ordenamiento ambiental del territorio.

Por otra parte, la Defensoría reconoce como inconsistente la Resolución ACUMAR 3/2009 en relación con el objetivo de recomposición ambiental que persigue el fallo de la CSJN. La ACUMAR, para regular las actividades productivas con generación de efluentes líquidos, no estudió en primera instancia la capacidad del río y sus arroyos para recibir los vertidos y sostener una calidad que le permita su uso sustentable. Sin embargo, el organismo acota la reconversión de los establecimientos al cumplimiento de dichas condiciones.

En efecto, cabe destacar que la normativa de ACUMAR no utiliza un criterio de cargas de contaminantes, es decir, no persigue a las industrias por su carga máxima, sino que mide si los componentes contaminantes de los efluentes líquidos que se desechan a las cloacas o al pluvial están dentro o no de los límites de los

parámetros aceptados por la Resolución ACUMAR N° 1/2007.²⁹ Tampoco utiliza otro dato útil para fijar prioridades de intervención en lo que respecta al control industrial, como ser el nivel de complejidad ambiental.

Las intervenciones previstas tanto en el Polo Petroquímico de Dock Sud como en el predio ACUBA no han dejado de estar en el foco de atención de la Defensoría, ya que al no haber avanzado lo suficiente se demuestra la débil conducción del organismo en tanto reducción de los riesgos ambientales existentes en la cuenca.

De las críticas más contundentes que realiza la Defensoría, una de ellas refiere a la provisión de servicios públicos. Para lograr los objetivos del fallo, la ACUMAR y los Estados condenados deben regular, controlar y fomentar la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento cloacal a los efectos de alcanzar una cobertura universal en la Cuenca Matanza-Riachuelo.

Para alcanzar ese fin, deben controlar las obras previstas, fomentar la prioridad de los sectores más vulnerables en los planes de expansión, garantizar el acceso al agua segura mientras se llevan a cabo las obras, y regular el impacto ambiental de los planes, obras y vertidos de las plantas de tratamiento de efluentes cloacales.

A pesar de la supervisión que la ACUMAR realizó en los dos planes directores de AySA y ABSA, al momento de elaborar el informe, todavía se desconocían la cantidad de personas desprovistas de los servicios. La crítica situación sanitaria de los sectores vulnerables exige su priorización en las tareas y respuestas inmediatas para evitar impactos negativos en la salud de la población, e injusticias en el acceso al agua segura.

Son numerosas las personas de la cuenca que al no ser alcanzadas por la red, no acceden a cantidades mínimas esenciales de agua potable y segura para el consumo humano. Las villas, asentamientos y barrios informales de la cuenca fueron omitidos de las planificaciones y del Plan Director de AySA, profundizándose la situación de riesgo y exclusión.

Las prestadoras del servicio de saneamiento cloacal son grandes usuarios del río, aportan cargas contaminantes y explican un porcentaje de relevancia del caudal de los cursos de agua que conforman la cuenca. Por esta razón, la ACUMAR debería regular y controlar su actividad, coordinando con los demás organismos intervinientes.

²⁹ El 28 de marzo de 2017, se establecieron mediante Resolución ACUMAR 46/2017, una innovación respecto a la manera de considerar los parámetros de vuelco, pero aún no está reglamentado.

Sin embargo, la Defensoría denuncia que AySA fue excluida de los controles en materia de contaminación por descargas de efluentes líquidos; en este aspecto, se sugiere que ACUMAR controle y regule el funcionamiento de todas las plantas que operan en su territorio mediante el otorgamiento de permisos de descarga individuales y en función de la carga másica, ajustado a la capacidad de cada subcuenca.

Por último, se remarca la idea de que las actividades coordinadas por ACUMAR para reducir la exposición de hogares a un elevado riesgo ambiental no deben limitarse al mero traslado de las viviendas, sino que corresponde asegurar que las personas involucradas mejoren realmente su calidad de vida. Para ello, debe resguardar el derecho a participar de las decisiones, respetar los derechos a la participación social y acceso a la información, e involucrar a las personas afectadas.

Retomando los aportes sociológicos del desarrollo, Schneider explica por qué las relaciones entre el Estado y las empresas son decisivas para comprender los patrones de desarrollo vigente a fines del siglo XX.³⁰ En este contexto, es necesario entender cómo está compuesta la red de lazos entre el sector público y el sector privado, los cuales, a la vez que pueden limitar la autonomía del Estado, en otras ocasiones pueden también incrementar su capacidad. De esta afirmación se desprende que el Estado es un protagonista principal en el desarrollo de conglomerados y de formas de organización de los capitalistas.

Ahora bien, partiendo de lo anteriormente mencionado cabría pensar, tal como lo sugieren Fernández y García Puente, cómo ha de ser el desarrollo efectivo de capacidades estatales para el exitoso involucramiento del Estado en el sector productivo-industrial en contexto latinoamericano, o qué capacidades se precisan para desplegar una estrategia estatal orientada a la construcción de un núcleo industrial endógeno, dinámico y complejo.³¹

Para ello, es posible considerar la categoría de Capacidad Nodal definida como:

“(...) las calidades para generar e implementar un complejo integral de acciones sustentadas en una estrategia institucional y espacialmente coherente, articulada y sostenible. Dicha estrategia se funda en una estructura estatal con autonomía, calidad organizacional y cohesividad interna desde la que se elabora en forma endógena instrumentos conceptuales y de financiamiento que operan combinadamente tanto en el disciplina miento como en el desarrollo de interacciones sinérgicas en un es-

³⁰ Schneider, 1999.

³¹ Fernández; García Puente, 2013.

pacio nacional, a partir de una implicación activa de las instancias estatales regionales.”³²

El conglomerado productivo-industrial de la cuenca ha sido identificado como una de las principales causas de la degradación en la calidad del agua, suelo y aire, debido, especialmente, al vuelco o emisión de efluentes orgánicos e inorgánicos, en muchos casos sin ningún tipo de tratamiento previo, sobrepasando de esta forma las posibilidades de autodepuración del ambiente a partir de sus procesos naturales.

Con relación a la gestión de la ACUMAR durante los años revisados respecto al control industrial, es muy difícil identificar ese complejo integral de acciones descrita por Fernández y García Puente. Por el contrario, el análisis del caso pareciera dar cuenta de una línea de acción descoordinada con el resto de las líneas planteadas en el PISA, como también dissociada del resto de las agencias estatales que deberían acompañar el proceso de reconversión industrial en el marco de una política de desarrollo metropolitana y, por qué no, nacional.

Para ejemplificar lo anteriormente dicho, una de las posibles consecuencias que la nueva delimitación topográfica de la Cuenca Hidrográfica del Río Matanza Riachuelo definida mediante la Resolución ACUMAR 1113/2013, que dejó fuera de su injerencia a casi la mitad de los establecimientos industriales que se habían empadronado en la ACUMAR por estar dentro de los límites políticos de la cuenca, haya sido la mudanza de algunas industrias fuera de esa limitación, sin implicar un cambio en su gestión ambiental, sino el cambio de punto de arrojado de su polución.

Además, la Resolución ACUMAR 366/2010, considera “agente contaminante” a todo establecimiento radicado en la Cuenca que genere emisiones gaseosas o residuos sólidos en contravención a la legislación aplicable. En consonancia, el Artículo 15 de la Resolución 278/2010, entiende que todo incumplimiento a la legislación aplicable para el caso de establecimientos con generación de residuos sólidos y/o emisiones gaseosas y/o pasivos ambientales, es fundamento para la declaración de “agente contaminante”.

En el caso de establecimientos con efluentes líquidos, dicha declaración deviene tras una toma de muestra de esos efluentes que efectivamente confirme que se encuentran por encima de los límites admisibles, lo cual dependiendo de su gravedad puede habilitar a una clausura preventiva.

³² Fernández; García Puente, 2013: 25-26.

Como puede observarse, no hay en el corpus normativo una escala de gravedad de aquellos incumplimientos a la legislación aplicable:³³ puede suceder que un taller mecánico de dos trabajadores no cumpla con la normativa ambiental por no poseer el certificado que acredite la correcta gestión de los residuos sólidos generados por su actividad, como también lo puede ser el vuelco excesivo de hidrocarburos producido por una empresa de transporte.

Por lo tanto, esto habilita la posibilidad de iniciar procesos administrativos que además de implicar costes y pérdidas de tiempo al organismo en algunas situaciones que la gravedad ambiental no lo justifica, les causa a esos establecimientos, cuyas faltas en términos ambientales no son de gran importancia, serios perjuicios.

En este sentido, hago referencia a la obligatoriedad que tienen los “agentes contaminantes” de presentar un PRI para mitigar los daños que le han ocasionado al ambiente en un plazo de 30 días hábiles contados desde la notificación de dicha declaración.

Los objetivos generales de los PRI son: a) contribuir al desarrollo sustentable por parte de los establecimientos, a través del uso racional de los recursos naturales y energéticos, así como de las materias primas; b) adoptar medidas encaminadas a la prevención, reducción y eliminación de la contaminación y de los riesgos ambientales; c) mejorar el desempeño ambiental de los establecimientos industriales o de servicios teniendo en cuenta sus aspectos técnicos, sociales y económicos; d) recuperar y preservar el suelo, el aire y los cuerpos de agua superficiales y subterráneos (Resolución ACUMAR 278/2010).

Ese plan debe ser elaborado y refrendado por un profesional matriculado con incumbencia en cuestiones del medio ambiente, y hasta principios del año 2012 dicho plan debía ser presentado junto a un Seguro Ambiental, aún en los casos en que su Nivel de Complejidad Ambiental (NCA) no lo requiera.

Nuevamente, se puede inferir que estas resoluciones escritas de manera tan general y con tanto alcance pueden provocar que una pequeña empresa familiar o de pocos trabajadores de alguna actividad que no implique un impacto am-

³³ Las Resoluciones 1/2007 y 2/2008 establecen los límites admisibles para descargas de efluentes líquidos; las Resoluciones 34/2010, 372/2010 y 376/2011, su adecuación, regulan la presentación del Seguro Ambiental establecido en el artículo 22 de la Ley Nº 25.675; la Resolución 132/2010 obliga a los establecimientos a contar con una cámara de toma de muestras y medición de caudales; la Resolución 278/2010 que aprueba los reglamentos de fiscalización y control de los establecimientos de la cuenca, como también el reglamento de reconversión industrial de los mismos; la Resolución 366/2010 establece quiénes serán considerados como “agente contaminante”; y la Resolución 686/2011 determina las obligaciones de los establecimientos que realizan vuelcos discontinuos.

biental considerable, pero que de alguna manera esté en falta con la legislación, pueda ser declarada contaminante, clausurada y obligada desembolsar altas sumas de dinero para su nivel de rentabilidad.

Pasados esos 30 días hábiles, si no presentó el PRI se clausura el establecimiento hasta que lo presente y sea aprobado. Ni la aprobación ni el levantamiento son inmediatos, ya que se deben respetar todas las instancias administrativas, en detrimento de las empresas en tanto que durante la clausura está prohibido producir. En este aspecto, la AGN advirtió en expedientes auditados el incumplimiento de los plazos establecidos para dictaminar y resolver los procesos administrativos.

Entonces, se debería reflexionar acerca del paradigma del control y reconversión industrial que la ACUMAR pretende para la CMR, si sus acciones emprendidas se realizan en pos de cumplir sus objetivos de sustentabilidad, si los recursos invertidos en las áreas de fiscalización y reconversión producen efectivamente los cambios esperados en los vuelcos, si las industrias de la cuenca mejoraron en su gestión ambiental y si efectivamente los empresarios e industriales de la Cuenca se han comprometido con los objetivos del PISA y con la producción más limpia para arribar a un cambio en el desarrollo productivo.

En consonancia, es menester que la ACUMAR pueda en primer lugar saber fehacientemente qué cantidad de industrias hay en la CMR y cuál es la magnitud de las actividades productivas que cada una de ellas realiza; es decir, poder medirlas en términos de lo que producen, cuánto producen y qué dimensiones tienen sus instalaciones para poder determinar cuán riesgosas resultan a la comunidad y al medio ambiente, y qué políticas industriales se pueden formular para cada caso.

Una vez identificadas las industrias en términos de magnitud y riesgo, se podrían generar mecanismos que promuevan incentivos para favorecer el buen desempeño ambiental al interior de las empresas, sin necesidad de incurrir permanentemente en castigos para que acaten la legislación ambiental. Dicho de otra manera, incentivar para lograr cambios de mentalidad y conducta empresarial, muy particularmente en las pequeñas empresas que son las que menos posibilidades económicas tienen respecto a las de mayor envergadura.

En términos de coherencia entre distintas agencias estatales, se debería fomentar la coordinación entre ellas no solo para facilitar el acceso al financiamiento e incorporar medidas de innovación y prevención de la contaminación, sino también para unificar los sistemas, centralizar trámites y otorgamientos de licencias ambientales, también, por supuesto, destrabar los obstáculos causados por la superposición normativa de los organismos nacionales, provinciales y municipales.

En líneas generales, se requiere de la decisión política para dirimir los conflictos devenidos de la confluencia de múltiples intereses encontrados y criterios distintos de intervención y usos del suelo, que impiden la planificación estratégica para alcanzar los objetivos propuestos.

Por último, a los fines de realizar una breve referencia sobre lo acontecido durante el año 2016 y la primer mitad del 2017, tomaré algunos puntos esgrimidos en tres publicaciones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación,³⁴ y algunas reflexiones elaboradas por el Cuerpo Colegiado acerca de la actualización del PISA,³⁵ presentado en una audiencia pública el día 11 de noviembre de 2016.

Respecto al grado de avance en las líneas de acción, la CSJN en sus resoluciones demuestra que no está conforme con lo realizado y le exige al organismo el cumplimiento de tareas como también de presentación de informes. Por otra parte, el Cuerpo Colegiado al referirse a la actualización del PISA, expresa que "no hace explícitos los diagnósticos realizados acerca del estado ambiental de la cuenca, sus dinámicas sociales, productivas y naturales, el riesgo ambiental al que se encuentra expuesta la población y los daños ya producidos en la salud, y las limitaciones u obstáculos que se presentan para su resolución".³⁶

Además, agrega:

"otra de las principales fallas que presenta el modelo de gestión actual de la ACUMAR no sólo se debe a la ausencia de capacidades institucionales, sino también, y en esto se quiere hacer especial énfasis, a la incapacidad (o el desinterés) de incorporar una perspectiva de derechos humanos y preservación del ambiente, un conjunto de acciones que modifiquen estructuralmente los procesos de desarrollo de la cuenca. Esto supone poner en juego de manera articulada un conjunto amplio de principios y de criterios de actuación en los que el bienestar humano no debe ser considerado como un componente complementario y subordinado al crecimiento económico, sino que debe ser priorizado y jerarquizado como elemento principal y articulador del conjunto. De lo contrario, el plan seguirá siendo (como ha sido el PISA hasta ahora) una herramienta ineficiente para la recomposición ambiental y la integración de los distintos sectores sociales. Precisamente es la integración plena

³⁴ Las publicaciones datan de las siguientes fechas: 30/11/2016, 27/12/2016 y 05/04/2017 (en línea). www.cij.gov.ar (acceso mayo 2017)

³⁵ Cuerpo Colegiado (conformado por la Asociación de Vecinos La Boca, la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos, el Centro de Estudios Legales y Sociales, Greenpeace Argentina y la Fundación Ambiente y Recursos Naturales) (2016), Informe: Sobre el Proceso de Saneamiento del Riachuelo, Buenos Aires (en línea). http://www.cels.org.ar/common/20161130_PresentacionCSJN_AMR.pdf (acceso mayo 2017)

³⁶ Cuerpo Colegiado, 2016: 8.

de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y respeto de los derechos, lo que debe guiar a las políticas públicas."³⁷

Conclusiones

El fallo histórico que dictó la Corte en el año 2008 ha representado una gran oportunidad para que el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires asuman la responsabilidad que les compete en materia de prevención y recomposición del daño ambiental existente en la Cuenca Matanza-Riachuelo. Sin dudas, este fallo ha generado expectativas de mejora en la calidad de vida de sus habitantes, sobre todos de aquellos que se encuentran en una situación de vulnerabilidad social y ambiental.

Durante estos nueve años, se han alcanzado ciertos logros muy importantes y se ha avanzado en la recomposición del ambiente. No obstante, todavía se dista mucho de cumplir con los objetivos establecidos en el Plan Integral de Saneamiento Ambiental. En este sentido, es posible profundizar en algunas conclusiones.

En primera instancia, se ha mencionado la relevancia que desde la Sociología del Desarrollo se le asigna a la calidad de la intervención estatal y a las capacidades que el Estado debe desplegar para conducir un proceso de desarrollo exitoso. En este caso en particular de la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo, ha quedado demostrada la gran complejidad de problemáticas que debe abordar, no solo por el carácter interjurisdiccional de la cuenca, sino por los diversos conflictos que allí se suscitan y los múltiples actores sociales que participan en ellos.

En segundo lugar, y tras analizar de manera integral la política pública del organismo desplegada en sus 14 líneas de acción, se comprueba que para arribar a los resultados esperados se precisa, entre otros factores, de la cooperación y el buen desempeño de todos los estados intervinientes, pero además de otras agencias estatales. Indudablemente, existe en este punto grandes falencias que están impidiendo la sincronización de acciones y el despliegue de las capacidades estatales estratégicas.

En lo que concierne a los elementos que integran las capacidades nodales –la existencia de una estructura estatal con autonomía, calidad organizacional y cohesividad interna–, las evidencias indican que determinados actores económicos y políticos estarían perjudicando el accionar del organismo y por ende impactando negativamente en su autonomía.

³⁷ Cuerpo Colegiado, 2016: 9-10.

Por otra parte, quisiera remarcar la falta de instancias de acompañamiento, cooperación y participación respecto de la relación organismo, empresas y demás actores involucrados en la producción industrial de la cuenca. Si la ACUMAR realmente persigue como objetivo revertir prácticas empresarias que dañan el medio ambiente y la adopción de buenas prácticas ambientales, no debería continuar en una posición encriptada y alejada de los actores a los cuales se les demanda dicho cambio.

Es menester que la ACUMAR piense y lleve a la práctica capacitaciones y herramientas de gestión que otorguen una asistencia integral a los municipios, a las cámaras empresariales y a los sindicatos de trabajadores, promoviendo así acciones que redunden en innovación y mejora en el trato hacia el medio ambiente por parte de las unidades productivas y de todos los actores que intervienen y son parte, aunque tengan distintos grados de responsabilidad. A la vez, coordinar con los ministerios que tengan incumbencia para que las empresas de menor tamaño puedan acceder a créditos e innovar en producción más limpia.

Asimismo, se ha mencionado la debilidad de la coherencia interna al observar la falta de acciones sincronizadas entre las distintas direcciones y coordinaciones del organismo. En cuanto a la calidad organizacional, es llamativo que luego de nueve años no se hayan podido controlar eficazmente e intervenir sobre el total de establecimientos empadronados, situación que se refleja en el desconocimiento de la cantidad total de industrias radicadas en la CMR y el bajo número de empresas declaradas "agentes contaminantes". También, en otras líneas de acción del organismo se observa una gran dificultad para elaborar información clara y mostrar los avances en la gestión. Habría que indagar en los procesos administrativos y organizacionales que estarían dificultando esta labor.

Otro de los aspectos que se deberían contemplar para cumplir con los objetivos del PISA, es la carencia de la normativa respecto de controlar a las empresas en función de sus cargas máxicas, para así poder vigilar a aquellas industrias que desechan grandes volúmenes de contaminantes a lo largo de cierto tiempo.

En cuanto al control industrial, no existe en la normativa distintas líneas o criterios de reconversión a seguir para cada tipo de industria ni por su magnitud. Para el caso de las industrias o empresas más pequeñas, y por ende más vulnerables, el organismo no prevé la posibilidad de asesorarlas técnicamente, a la vez que la línea de créditos existente no se condice con las posibilidades reales de este tipo de empresas para que puedan aplicar a ellos. En este sentido, es común que dichas empresas por sus características incurran en ciertos manejos informales que les impidan demostrar con documentación fehaciente algunos de los requisitos solicitados para acceder a un crédito.

Pero fundamentalmente, no considero factible pensar una estrategia de desarrollo como la que se ha intentado esbozar en este artículo, sin encuadrarla más

allá de los límites de la cuenca y pensándola en términos regionales. Es decir, fomentar una zonificación industrial y un desarrollo que tienda a la complementariedad entre los distintos municipios y provincias, y trabajar para superar la debilidad del sistema de infraestructura de la cuenca, encarar el problema energético y pensar una reorganización de la estructura de transporte que sostenga al crecimiento industrial.

En suma, la Sociología del Desarrollo aporta conceptos y categorías para pensar nuestros estados y reflexionar acerca de sus prácticas y estrategias en consonancia con un despliegue de desarrollo industrial. El análisis del caso de la ACUMAR nos propicia una serie de argumentos que quizás deberían ser revisados en función de la pretensión de tener una cuenca sana en términos ambientales y con garantía de buena calidad de vida para todos sus habitantes, pero a la vez productiva con niveles altos de generación de empleo.

Fecha de recepción: 6 de septiembre de 2016

Fecha de aprobación: 16 de junio de 2017

Fuentes Documentales

Auditoría General de la Nación (2014), *Ficha del informe "Plan Integral de Saneamiento Ambiental, Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo"*, Gcia. de Planificación y Proyectos Especiales, Dto. de Control de Gestión Ambiental.

Auditoría General de la Nación (2015), *Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo. Líneas de acción del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA). Período auditado 2010 - primer semestre 2014*, Buenos Aires.

Auditoría General de la Nación (2016), *Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo. Líneas de acción del PISA: Ordenamiento Ambiental del Territorio - Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios. Período auditado 2011 - 30/06/15*, Buenos Aires.

Cuerpo Colegiado (conformado por la Asociación de Vecinos La Boca, la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos, el Centro de Estudios Legales y Sociales, Greenpeace Argentina y la Fundación Ambiente y Recursos Naturales), 2016, *Informe: Sobre el Proceso de Saneamiento del Riachuelo*, Buenos Aires (en línea). http://www.cels.org.ar/common/20161130_PresentacionCSJN_AMR.pdf (acceso mayo 2017).

Digesto Normativo de ACUMAR (en línea). www.acumar.gov.ar (acceso mayo 2017).

Plan Integral de Saneamiento Ambiental (en línea). www.acumar.gov.ar (acceso mayo 2017).

Corte Suprema de Justicia de la Nación (en línea). www.cij.gov.ar (acceso mayo 2017)

Bibliografía

AA.VV. (2012), *Revista Ciencia HOY*, Vol. 22, N° 127, Asociación Civil Ciencia Hoy, Buenos Aires.

Amsden, Alice (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford, Oxford University Press.

Amsden, Alice (1991), "Difusion of development: the late-industrializing model and greater East Asia", in *The American Economic Review*, Vol. 81, N° 2, pp. 282-86.

Auyero, Javier; Swistun, Débora A. (2008), *Inflamable. Estudio del sufrimiento ambiental*, Buenos Aires, Editorial Paidós.

Brailovsky, Antonio; Foguelman, Dina (2009), *Memoria Verde*, Buenos Aires, Debolsillo.

Cappuccio, Silvana; Mignaqui, Iliana (2012), *Planificando la Cuenca Matanza Riachuelo: estrategias de ordenamiento territorial y ambiental en debate* (I Congreso Latinoamericano de Ecología Urbana "Desafíos y escenarios de desarrollo para las ciudades latinoamericanas", Buenos Aires).

Castellani, Ana; Llanpart, Flavia (2012), "Debates en torno a la calidad de la intervención estatal", en *Papeles de Trabajo*, Año 6, N° 9, junio, pp. 155-177.

Chibber, Vivek (2006), "El mito del estado desarrollista", en *Socialist Register en Español*, Buenos Aires, CLACSO.

Clichevsky, Nora (2002), "Pobreza y políticas urbano-ambientales en la Argentina", en *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, N° 49, CEPAL, Santiago de Chile.

Defensor del Pueblo de la Nación, (2015), *Informe especial del Cuerpo Colegiado, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación, a siete años del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que persigue mejorar la calidad de vida de la población, recomponer el ambiente y prevenir nuevos*

daños en la cuenca Matanza Riachuelo, Buenos Aires (en línea). http://www.agn.gov.ar/files/informes/f_160_15_05_04.pdf (acceso mayo 2017).

Evans, Peter; Rueschemeyer, Dietrich; Skocpol, Theda (1985), *Bringing the state back in*, Cambridge, Cambridge University Press.

Evans, Peter (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, Princeton University Press.

Evans, Peter (1996), "El Estado como problema y como solución", en *Desarrollo Económico*, Vol. 35, Nº 140, Buenos Aires.

Fernández, Víctor; García Puente, María (2013), "Estado, producción y desarrollo. Las capacidades nodales en una perspectiva latinoamericana", en *Revisita Estado y Políticas Públicas*, Nº 1, pp. 19-46.

Gutiérrez, Ricardo A.; Merlinsky, María Gabriela (2010), "Judicialización del conflicto ambiental y coordinación intergubernamental en la cuenca Matanza-Riachuelo" (V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires).

Maldonado, Melinda L. (2016), "El camino de sirga en acción en la Cuenca Matanza-Riachuelo: efectos reales de las decisiones judiciales sobre la propiedad y el territorio", en Azuela, Antonio (coord.), *La ciudad y sus reglas: sobre la huella del derecho en el orden urbano*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

Merlinsky, María Gabriela (2009), *La causa Beatriz Mendoza. El conflicto por la apropiación de los recursos naturales en la Región Metropolitana de Buenos Aires: ¿Justicia para el Riachuelo?* (XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires).

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

Oszlak, Oscar (1983), "Los sectores populares y el derecho al espacio urbano", en *Revista de la Sociedad Central de Arquitectos*, Nº 125 aniversario, Buenos Aires.

Repetto, Fabián (2003), *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina* (Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá).

- Schneider, Ben Ross (1999), "La relación entre el Estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: una revisión de la literatura reciente", en *Desarrollo Económico*, Vol. 3, N° 153 (Abril-Junio), pp. 45-75.
- Sindicatura General de la Nación (2015), *Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo. Estado de situación del Plan Integral de Saneamiento Ambiental. Análisis de fortalezas y debilidades*, versión preliminar del informe final.
- Skocpol, Theda (1989), "El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual", en *Zona Abierta*, N° 50, La Rioja, pp.71-122.
- UNEP (2016), *A Snapshot of the World's Water Quality: Towards a global assessment*, United Nations Environment Programme, Nairobi, Kenya.
- Pírez, Pedro (1994), *Buenos Aires metropolitana: política y gestión de la ciudad*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina/Centro Estudios Sociales y Ambientales.
- Pírez, Pedro (2001), "Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina", en Vázquez Barquero, Antonio; Madoery, Oscar (comps.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Homo Sapiens, Rosario.