

# ¿CONSENSO O APACIGUAMIENTO? Ciudadanía y Participación Social en la gestión de la Cuenca del Río Matanza – Riachuelo

LIC. FERNÁNDEZ Y VALDIVIELSO, EZEQUIEL

Investigador Programa Urbanismo y Ciudad - Secretaria de Investigación FADU – UBA  
4to piso – Cdad. Universitaria, Buenos Aires - [ezequielfyv@hotmail.com](mailto:ezequielfyv@hotmail.com)

## 1) INTRODUCCIÓN

El caso de la creación de la Autoridad de la Cuenca del Río Matanza – Riachuelo en el año 2006 luego de la demanda judicial presentada por un grupo de ciudadanos contra el Estado Nacional, 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, da comienzo a una nueva etapa en materia de gestión socioambiental y abre expectativas en torno a las posibilidades de *governabilidad metropolitana* en torno a este tema en particular y *construcción de ciudadanía*, en un entorno que está dominado por relaciones de poder, con presencia de múltiples redes de actores provenientes de diferentes escalas (global, nacional y local). La declaración de emergencia ambiental de este vasto territorio, no sólo puso en evidencia la ineficacia de las políticas públicas llevadas adelante en las últimas décadas sino también la ausencia de voluntad política para articular acciones conjuntas entre las distintas jurisdicciones responsables de su gestión, es decir, llevar a cabo acciones colectivas que logren solucionar problemas metropolitanos. Entre las principales causas institucionales del deterioro ambiental de la Cuenca, donde viven más de tres millones de habitantes y se localizan más de cinco mil industrias y de 200 villas y asentamientos precarios, se encuentran: la fragmentación institucional, la concurrencia normativa y los diversos enfoques subyacentes en las políticas territoriales y ambientales en curso .

Lo novedoso de la experiencia es que por primera vez actores sociales lograron trascender dentro del espacio público a partir de la judicialización de demandas en relación al conflicto urbano<sup>1</sup> de la Cuenca, lo que a partir de la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se llega a la creación de un marco jurídico-institucional, parte del Plan presentado por el gobierno federal, que tuvo por objetivo “Fortalecer en la región la presencia activa del estado como garante de los derechos humanos y la inclusión social a partir del

---

<sup>1</sup> Entendido como un conflicto de distribución de las actividades asentadas en un territorio. Estos conflictos producen un espacio público intermediario, que pueden pasar al espacio público nacional, cambiando de escala. Este conflicto plantea verlo a la luz de similares fenómenos a escala global, característico de sociedades emergentes, que pone en discusión el uso del medio ambiente y quién debe beneficiarse de él, es decir, el concepto de *movimiento de justicia ambiental*.

establecimiento de una Autoridad de Cuenca del Matanza Riachuelo con claras competencias y facultades”. En ese marco se da la promoción de modelos y espacios alternativos de participación ciudadana. Sin embargo, el incumplimiento de los plazos establecidos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, sumado al descontento manifiesto por parte de las ONGs involucradas en relación a los mecanismos de participación al interior de la ACUMAR, como así también sobre el acceso de información, plantean algunos interrogantes en relación a la respuesta del estado federal ante las demandas sociales, y la intervención de la CSJN: ¿promueven la participación y la construcción de ciudadanía, o se trata de acciones que sólo buscan apaciguar la situación conflictual generada por los actores sociales, la “causa Mendoza”, y el fallo de la CSJN sin resolver los problemas de fondo?

El presente artículo intenta responder a los interrogantes a partir de dos hipótesis:

- El marco jurídico-institucional elegido no garantiza umbrales de integración social, porque no logra superar la fragmentación institucional y las lógicas de acumulación de poder, junto a la superposición de jurisdicciones y la concurrencia normativa.
- Mas allá del marco jurídico-institucional elegido, hay predominio del mercado y de los intereses privados sobre los públicos, que imponen ciertos objetivos acerca del desarrollo, opuestos a las demandas ciudadanas. De este modo hay problemas estructurales que limitan la acción del estado como promotor de gobernabilidad y de ciudadanía.

En este marco y como avance de una investigación en curso, el presente trabajo tiene como objetivo general analizar de qué forma, a través del Plan de Saneamiento Integral llevado adelante por la ACUMAR, se están tratando de resolver los problemas mencionados, cuales son las lógicas e intereses que prevalecen (inclusión / exclusión social y política) y cuáles son los desafíos que introduce el debate sobre la noción de *ciudadanía* y *gobernabilidad* en el marco de los fenómenos de metropolización actuales. El análisis del diseño institucional así como el de los actores y los datos empíricos generados hasta el momento, conforman la base sobre la cual discurrirá el presente artículo.

## **2) CUESTIONES TEÓRICAS**

### **La óptica de la ciudadanía**

En torno a trabajar desde la óptica de ciudadanía para analizar los desafíos sociopolíticos que presenta nuestro objeto de estudio, dentro del contexto latinoamericano, se desprende de dos cuestiones: porque parte de una idea de igualdad que concuerda con el propósito de la modernización democrática aunque se enfrente a los efectos de las reformas económicas y de la organización actual de la estructura productiva. Y porque como señala Roberts (1998)

permite una aproximación integral a las cuestiones políticas, económicas y sociales, que posiblemente sea el único camino para hacer frente a un escenario de futuro que parece privilegiar siempre el crecimiento de las empresas por sobre el bienestar de las personas (Sojo, 2002, p. 12). En este sentido, el tema de ciudadanía, en el marco de la reflexión en torno de los derechos integrales, da importancia a lo social para analizar el rendimiento de los sistemas políticos y económicos, y acompañan los conceptos del debate actual sobre el tema de las democracias en Latinoamérica, que son: el tema de la gobernabilidad y la cuestión de la sociedad civil (Sojo, 2002, p. 11).

Para el presente artículo, desde una óptica de sociología política<sup>2</sup>, la noción de ciudadanía no trata de una afirmación ahistórica de un conjunto de prácticas que definen esa condición, sino más bien de un ámbito de relaciones que se refieren a “una práctica conflictiva vinculada al poder, que refleja las luchas acerca de quienes podrán decir qué, al definir cuáles serán los problemas comunes y cómo serán abordados” (Jelin, 1993, p.25).

Desde lo metodológico, es conveniente complejizar esta mirada, con la propuesta de Sassen (2007), entendiendo a los procesos sociales, en el marco de la globalización, como cuestiones que trascienden el marco del estado-nación, pero que al mismo tiempo habita en los territorios y las instituciones nacionales, de otro modo, se presentan ciertos componentes del llamado ámbito nacional que se desnacionalizan, formando parte de lo global a través de redes o entidades transfronterizas, que conectan múltiples procesos y a actores locales o “nacionales”, o bien porque se trata de cuestiones o dinámicas que se registran en un número mayor de países o ciudades (Sassen, 2007, p. 14). De esta manera, la autora propone estudiar los fenómenos nacionales y subnacionales agregando a su análisis su recodificación como instancias de lo global.

Por último, tomando la propuesta de Sojo (2003), es necesario incorporar al análisis de la ciudadanía en la cuestión de la Cuenca Matanza-Riachuelo el entorno macrosocial y macropolítico, los cuales se encuentran sujetos a profundas transformaciones, producto de la generalización de las democracias en Latinoamérica, junto a las reformas económicas, cuestiones que resitúan a las economías, las posiciones estructurales de los individuos y el

---

<sup>2</sup> Los acontecimientos globales (tales como migraciones, internacionalización del trabajo, así como el problema de la relación entre ciudadanía y nacionalidad) obligan a hacer una distinción previa a la consideración de las tres áreas de derechos ciudadanos definidas por Marshall. Bottomore rescata la propuesta de otros autores de distinguir entre ciudadanía formal, definida como la membresía de un Estado Nación, y ciudadanía sustantiva, que implica tener derechos y capacidad de ejercerlos, con cierto grado de participación en los ámbitos público y privado, dentro de las tres áreas definidas por Marshall. Esta contribución es trascendental porque permite sustraer el debate sobre el tema de la ciudadanía del entorno legal formalista y colocarlo en un plano estrictamente sociológico (Sojo, 2002, p.7).

papel del Estado. Las siguientes cuestiones, interrelacionadas entre sí, se interponen como desafíos en la construcción de ciudadanía:

A) Las transformaciones socio-económicas y el cambio de matriz estatal (y de gestión) que experimentó nuestro país a partir de los 90s, B) la problemática ambiental, y C) el marco institucional en los desafíos que impone la gobernabilidad metropolitana.

### **A) Las transformaciones socio-económicas y nueva matriz estatal**

Siguiendo el análisis de Svampa (2005), el contexto Latinoamericano, y en particular de la Argentina, se caracterizó a partir de la década de los 90's y el llamado modelo "neoliberal", actualmente en boga, por la entrada a nuevo tipo societal que implicó el desencastamiento de los marcos de regulación colectiva desarrollados en la época fordista, que suponían la centralidad del rol del estado, y una afirmación de la primacía del mercado como mecanismo de inclusión, en función de las nuevas exigencias del capitalismo. Ello trajo como consecuencia una modificación importante en los patrones de inclusión y exclusión social, reflejado en el aumento de las desigualdades y en los procesos de dualización y fragmentación social (Svampa, 2005, p.2).

En este sentido, los cambios producidos no implican una desaparición de los estados nacionales, sino más bien un cambio en su significación, así como una nueva forma de organización en la relación entre la economía y la política, donde esta última se subsume a la segunda como mecanismo de inclusión. De esta manera se desdibuja la política como lugar de deliberación y participación, estableciéndose la relevancia de modelos de ciudadanía restringidos. Según Svampa, la nueva matriz estatal se apoya sobre tres dimensiones: 1) el patrimonialismo, al servicio de la lógica del nuevo modelo de acumulación del capital, 2) el asistencialismo, y 3) el reforzamiento del aparato represivo institucional, con el fin de controlar a las poblaciones pobres (Svampa, 2005, p.4).

Dos elementos subyacen en este marco respecto a la ciudadanía: el cambio de modelo significó la redefinición de los límites de pertenencia a la comunidad, lo que se tradujo en la lucha por el reconocimiento de la existencia, doblemente amenazado por la globalización. En segundo lugar, en el nuevo escenario "el bienestar no aparece como un derecho, sino como una oportunidad" (Alonso 2000, en Svampa 2005, p. 13), la sociedad contemporánea exige que los individuos se hagan cargo de si mismos.

### **B) La cuestión ambiental**

La cuestión del desarrollo sostenible al interior de la idea de ciudadanía abre un espacio donde no están claros los límites de la libertad individual, la importancia de lo nacional ni incluso la primacía de "lo humano" o "lo social" como factores de desarrollo. En este sentido Van

Steenbergen (1994) señalaba el limitado desarrollo del análisis sobre la vinculación entre la cuestión ciudadana y los problemas ambientales<sup>3</sup> (Sojo, 2002, p.8), dado que en tanto la *sostenibilidad* compara el presente con un futuro deseable, o compatible con sus postulados, se infiere que quienes logren imponer los “supuestos” de ese futuro se verán beneficiados (Acsehrad, 2001).

A esto le sumamos el desafío que impone en Latinoamérica la poca voluntad política de los gobiernos y el desconocimiento de la ciudadanía sobre cuáles son los reales riesgos incurridos en materia ambiental en el momento de adoptar políticas de desarrollo. La gestión pública ambiental se ha originado más como una iniciativa de carácter gubernamental, que como una respuesta a las demandas de la ciudadanía, hecho que contrasta con el caso de los países centrales en donde las demandas ciudadanas por la protección del medio ambiente están en el origen de buena parte de la acción del Estado. Asimismo, la situación latinoamericana se explica principalmente por la baja prioridad que aún tiene el tema ambiental dentro de amplios sectores de la población, los que se interesan más por la satisfacción de sus necesidades básicas de alimentación, vivienda y servicios básicos. Esta institucionalidad ambiental queda de manifiesto en el escaso poder fiscalizador de las políticas implementadas, la ausencia de claros sujetos a quienes rendir cuenta de la gestión pública, sobreposición de competencias ambientales en agencias y Ministerios, escasa oportunidad para la participación ciudadana, débil exigencia del cumplimiento de la normativa ambiental por parte de los tribunales y una escasa prioridad de la problemática ambiental en la agenda país (Fernández Durán, 1993).

Frente a este escenario poco favorable en términos de gestión y de participación, hay actualmente algunas situaciones como los movimientos ciudadanos en contra de la instalación de emprendimiento mineros en Argentina, o el asunto de la Cuenca Matanza-Riachuelo – tema de gestión pública ambiental que se ha originado más como una iniciativa de carácter ciudadano- que pueden entenderse a partir del concepto del Ecologismo Popular o Movimiento de Justicia Ambiental, concepto que abrió en la actualidad una línea de investigación y una manera de entender las implicaciones sociales de la ecología, creado en la década de los noventa por Juan Martínez Alier y Ramachandra Guha. Básicamente, a partir de Martínez Alier (2005), se distinguen en debate tres corrientes ecologistas con diferentes

---

<sup>3</sup> Siguiendo a Mignaqui (2009), la cuestión ambiental debe ser entendida como un producto de la intervención del hombre en la naturaleza, como hechos de la realidad que no siempre transcurren en un marco de racionalidad<sup>3</sup>, deviniendo entonces en problemas. Los problemas ambientales hoy trascienden las fronteras locales, regionales o nacionales y comprometen a todo el planeta, y poseen un carácter procesual.

postulados; el *ecoficientismo*<sup>4</sup>, el *ambientalismo*<sup>5</sup> y el *movimiento de justicia ambiental*, el cual es característico de sociedades emergentes, pone en discusión el uso del medio ambiente y quién debe beneficiarse de él. Aquí se plantea un conflicto ecológico-distributivo, sobre los costos ambientales, por ejemplo en la relación internacional Norte – Sur, o al interior de una ciudad metropolitana como la de Buenos Aires. El debate entre las tres corrientes puede relacionarse, a propósito de la cuestión ciudadana, con el conflicto que abre sobre cuáles son los “supuestos” que regirán, en el sentido en que se hacía mención con Acsehrad más arriba, y se vincula con la lucha por la supervivencia y el reconocimiento ciudadano.

### **C) La cuestión metropolitana**

La configuración de la ciudadanía en áreas metropolitanas como en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)<sup>6</sup>, presenta el obstáculo que supone la incompatibilidad existente entre el territorio jurisdiccional (formal) y el territorio funcional metropolitano (real)<sup>7</sup> pues la intersección de ambos da lugar a contradicciones técnico – sectoriales, políticas y financieras (Pirez, 2001), que obstaculizan la gestión gubernamental integral de problemas que se originan por el funcionamiento de la ciudad real, la inexistencia de un ámbito o procedimiento institucional de representación específico que anule aquel proceso, y la posibilidad de evitar la inequidad al interior del territorio metropolitano.

Pensando en los actores urbanos que surgen de los ámbitos de reproducción social, (el estado y el mercado) y no a lo meramente territorial (Pirez, 2001), la ciudadanía se presenta como local-municipal, y no local-metropolitana, dado que al no existir ámbito político propiamente metropolitano, se condiciona la organización de los actores sociales<sup>8</sup> al interior del área metropolitana, de tal forma que los actores suelen estar definidos como actores locales “submetropolitanos”, municipales. Sin embargo, los actores económicos, son los que se configuran en referencia a una unidad de mercado (ciudad real). Lo que subyace es que la ciudad metropolitana tiende a definirse como un asunto privado, de mercado, frente al

---

<sup>4</sup> Ecoeficientismo cuyos conceptos clave son modernización ecológica, desarrollo sostenible y más recientemente, industrias limpias, responsabilidad social empresarial y gobernanza.

<sup>5</sup> El sostenido por los grupos ecologistas occidentales que defienden la naturaleza pura, depósito de diversidad biológica y de placer estético.

<sup>6</sup> Al hablar de Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) se hace referencia a la “ciudad real”, esto es, una unidad urbano-material y de funcionamiento, constituida por una aglomeración que se extiende sobre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 32 partidos de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>7</sup> En cuanto a la ciudad como fenómeno real, nos encontramos que su configuración metropolitana es parte del proceso de urbanización producto de la expansión del capitalismo industrial.

<sup>8</sup> Según Pirez su conformación como movimiento social urbano se constituyen sobre dos bases: una relación particular con intereses y necesidades sociales que se cristalizan en la configuración urbana material, y otra en referencia al sistema de relaciones políticas (de representación y de acumulación) de la ciudad (Pirez, 2001).

municipio que es ámbito público. De este modo, la *governabilidad metropolitana*<sup>9</sup> tiene predominio de los actores económicos, y de aquí se desprende la tendencia a que la gestión de la ciudad como conjunto este a cargo de los niveles gubernamentales superiores (provincial o federal) que son el referente necesario del mercado metropolitano y de sus actores (Pirez 2001). Estos últimos verán satisfechas sus demandas al erigirse hacia niveles altos de gobierno que logran encarar medidas a nivel metropolitano (salvo en materias que chocan con las autonomías locales), mientras que los sectores populares no podrán resolver las contradicciones metropolitanas que les afectan, dada la limitada capacidad de los municipios (tanto por no poseer jurisdicción metropolitana como la carencia de recursos financieros).

### 3) ACTORES DE LA CUENCA

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

- **Actores Gubernamentales:** Gobierno Federal (Ejecutivo, Congreso, Corte Suprema de Justicia), Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Municipios<sup>10</sup>, AySA y CEAMSE, la ACUMAR y del Defensor del Pueblo de la Nación (responsables de las políticas y de la aplicación de los instrumentos sectoriales, así como del control del cumplimiento de las normas vigentes).

- **Actores Sociales:** Organizaciones gubernamentales “No residentes” (involucradas por su misión)<sup>11</sup> y “Residentes”<sup>12</sup> (afectadas directamente por la contaminación. En particular ONGs y foros hídricos).

---

<sup>9</sup> Por *governabilidad metropolitana* nos referimos al estado de un territorio donde es posible ejecutar políticas públicas y acciones colectivas capaces de resolver problemas y desarrollar su territorio (Lefèvre 2003).

<sup>10</sup> Los Municipios involucrados en la Cuenca son: Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, La Matanza, Lanús, Gral. Las Heras, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Morón, Merlo y San Vicente, Lobos, Ezeiza, Presidente Perón.

<sup>11</sup> Las ONGs no residentes identificadas son 4: Fundación Ciudad, Fundación metropolitana, Fundación Ambiente y Recursos naturales, Poder Ciudadano.

<sup>12</sup> Las ONGs residentes identificadas son 9: Asociación Vecinos de La Boca, Fundación X La Boca (ciudad de Bs As.); Prodock Sud y Cuenca Matanza Riachuelo, Foro Salud y Medio Ambiente (Municipio de Avellaneda); Foro Hídrico, Sanitario y Ambiental, Asociación Guardianes del Ambiente (Municipio de Lanús); Foro Hídrico de Lomas de Zamora (Munic. Lomas de Zamora); Foro Hídrico Almirante Brown (Munic. Alte. Brown); Foro Ambiental Ezeiza (Municip. Ezeiza).

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

- **Actores del conocimiento:** Universidades, Institutos y centros de investigación públicos y privados. Producen conocimiento, participan activamente en la formación de conciencia ambiental y en la protesta, y asumen posturas. En general, atrás de cada uno de los actores anteriores hay actores del conocimiento.

Los actores económicos son los principales responsables de la contaminación de la cuenca y presentan especificidades según la rama de actividad, el tamaño del establecimiento, las tecnologías utilizadas y su localización territorial. Hay actores tanto de capital nacional, como multinacional. El Plan de Saneamiento Integral así como la propuesta de reordenamiento de los usos del suelo en marcha llevada adelante por la ACUMAR, deberán considerar este aspecto y discutir sobre una amplia base de consensos qué actividades deben permanecer, bajo qué condiciones y cuál debería ser su localización (Mignaqui, 2009).

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

#### **4) FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CUENCA**

Las formas de participación de las ONGs residentes han ido variando desde medidas de acciones de protesta callejera, cortes de ruta o acciones de difusión como charlas y programas de radio, que principalmente buscan denunciar incumplimientos en la gestión de la Cuenca (indiferente de que actor estatal se trate), y movilizar a la población en ese sentido<sup>13</sup>, hasta la utilización de mecanismos institucionales del estado. En general, el escenario anterior a la intervención de la CSJN estuvo caracterizado por una fragmentación o aislamiento entre las demandas ciudadanas.<sup>14</sup> En este sentido, la Defensoría del Pueblo de la Nación, junto a la CSJN son los dos ámbitos que mas dispuestos estuvieron a incorporar la participación ciudadana al interior de la estructura del estado, y funcionaron como un elemento que incentivo por un lado las posteriores redes que se conformaron entre las ONGs, como así también la emergencia de estas últimas como actores importantes en el espacio público. En

---

<sup>13</sup> Estrategias basadas en la información obtenida a partir de las diferentes entrevistas realizadas y la información secundaria obtenida en el trabajo de Dorado e altri, 2008.

<sup>14</sup> En una entrevista realizada en 2003, la Asociación Vecinos de la Boca resaltaron lo siguiente: “Nosotros no tenemos una gran infraestructura como para ir a otros municipios a difundir el tema pero sabemos de que hay movimientos aislados, que es lo que estamos tratando de unir y estructurar”.



primer lugar la Defensoría en 2002 se involucró a partir de una presentación que le hizo la Asociación de Vecinos de la Boca, a la cual luego se sumarían numerosas exposiciones realizadas por otros ciudadanos individuales y organizaciones<sup>15</sup>, que desembocarían en una elaboración conjunta de un Informe Especial, que obtuvo repercusión en la prensa nacional y opinión pública.<sup>16</sup> Actualmente la Defensoría es la encargada, a pedido de la CSJN, de organizar el Cuerpo Colegiado de control integrado por diversas ONGs.

En segundo lugar, la “histórica” intervención en Argentina de la CSJN en cuestiones de gestión pública, es decir la judicialización del conflicto urbano, entendido como un conflicto de distribución de las actividades asentadas en un territorio. Estos conflictos producen un espacio público intermediario, que pueden pasar al espacio público nacional, cambiando de escala. Así, ante la presentación de una demanda de ciudadanos de la Ciudad y Provincia de Buenos Aires por daños derivados de la contaminación ambiental de la Cuenca Riachuelo-Matanza, en junio de 2006 la CSJN se declara competente en relación al Daño Ambiental Colectivo, exigiendo al Poder Ejecutivo, llevar a adelante las políticas, medidas y obras necesarias, posteriormente fijando plazos específicos para la puesta en marcha de programas concretos de acción<sup>17</sup>, y la necesidad de la creación de un Comité de Cuenca interjurisdiccional para llevarlo adelante –la ACUMAR-, que debía incorporar en su gestión mecanismos de participación y de información pública. Esta cuestión provocó por su parte:

- a) Que las demandas ciudadanas socio-ambientales logran incorporarse a la agenda pública como tema relevante.
- b) Incorporar a esos ciudadanos o actores sociales en el espacio público. Además la CSJN promovió la conformación de la Comisión de Control organizada por el Defensor del Pueblo de la Nación, integrada por las siguientes ONGs: Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Asociación Vecinos de La Boca, la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (ACDH) y Greenpeace. Las ONGs, todas no residentes a excepción de Asoc. Vecinos de la Boca, se han propuesto, como un objetivo organizacional específico, monitorear la ejecución del Plan Integral y difundir la información, dentro del marco de su rol como terceros en la causa.

---

<sup>15</sup> Originariamente, el grupo estaba conformado por la Asociación Vecinal La Boca, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Fundación Ciudad, Poder Ciudadano y Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). La Universidad Tecnológica de Buenos Aires y la Defensoría Adjunta en Medio Ambiente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires también fueron convocadas. Diario Clarín, 25/08/2003 - <http://www.agn.gov.ar>

<sup>16</sup> Informe especial sobre la Cuenca Matanza – Riachuelo (2003), Disponible en: <http://www.defensor.gov.ar/informes/riachuelo.pdf>

<sup>17</sup> Específicamente, el Plan activo de salud, destinado a atender a los sectores más vulnerables de la Cuenca.

- c) Producto de las dos anteriores, se potenció la articulación de los diversos actores sociales antes fragmentados, es decir, ONGs, Foros Hídricos y de Salud, Sociedades de Fomento, Comisiones y Asambleas Barriales, grupos autoconvocados de vecinos, y ciudadanos particulares. Esto principalmente se produjo a través de dos espacios: el Espacio Riachuelo<sup>18</sup> en 2007, que tiene por objeto difundir la problemática ambiental y articular la participación y el control ciudadano en torno al saneamiento de la Cuenca Matanza – Riachuelo, y el llamado “Espacio Inter-Cunecas, que fue integrado por actores de diferentes áreas del territorio metropolitano, a partir de un encuentro<sup>19</sup> desarrollado en junio de 2007, bajo la consigna: “¡Bs. As. Se Abraza por la Vida!”. A los efectos de articular esfuerzos por la defensa y promoción de una gestión integral del Agua y de las Cuencas Hídricas, libres de contaminación ambiental (incluye a la problemática de la Cuenca Matanza-Riachuelo, la Cuenca del Reconquista, y otros cursos de agua que atraviesan el Área Metropolitana de Buenos Aires).
- d) Permitió por su parte hacer visible la postura de los involucrados, sobre todo a partir de las Audiencias públicas convocadas por la CSJN entre los involucrados: el Gobierno Federal, de la Ciudad y de la Provincia de Buenos Aires, las 44 empresas demandadas y las diversas ONGs que actuaron como terceros. De este modo, en la Audiencia de Noviembre de 2007, el deslindamiento de responsabilidades por parte del Poder Ejecutivo Nacional, la Ciudad, la Provincia de Buenos Aires, los Municipios y las empresas, indica claramente el desconocimiento de estos actores sobre la situación de la Cuenca.

## 5) ¿MARCOS INSTITUCIONALES PARA EL CONSENSO?

El marco jurídico institucional sobre el que se apoya la gestión urbano ambiental de la Cuenca del Río Matanza – Riachuelo, afecta a tres jurisdicciones (Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires), y a 15 unidades territoriales, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y 14 municipios metropolitanos. Además intervienen 29 organismos descentralizados con competencias sectoriales sobre la Cuenca. Las distintas agencias gubernamentales (Ministerios, Secretarías, Subsecretarías, entre otras) con competencia urbano ambiental deben aplicar más de 50 Leyes y Decretos (según el criterio que se adopte), que en distintas ocasiones colisionan entre sí y se vuelven inaplicables (Mignaqui, 2007). La problemática urbano ambiental de la Cuenca hoy tiene su correlato en materia de diseño institucional dada la multiplicidad de jurisdicciones, poderes, organismos e instituciones que

---

<sup>18</sup> Sitio web: [www.espacioriachuelo.org.ar](http://www.espacioriachuelo.org.ar)

<sup>19</sup> Sitio web: [www.espaciointercuencas.org](http://www.espaciointercuencas.org)

coexisten y ejercen sus competencias de modo exclusivo y/o concurrente sobre el territorio de la Cuenca. A continuación el **Cuadro N° 1** muestra las principales autoridades de aplicación por niveles de gobierno incluyendo los organismos descentralizados.

**Cuadro N° 1: Autoridades de aplicación por niveles de gobierno**

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

Fuente: Mignaqui (2009)

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

Como en parte muestra el **Cuadro N° 1**, a nivel jurídico-institucional, son innumerables los aspectos que obstaculizan una intervención interjurisdiccional adecuada sobre la gestión de la Cuenca:

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

La creación de la Autoridad de Cuenca (ACUMAR) en el año 2006 como órgano interjurisdiccional, es parte de la nueva experiencia que intenta superar este grado de fragmentación institucional y jurídica, aunque hasta la fecha, no se han mostrado avances significativos y cumplimiento de los plazos impuestos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

La Ley Nacional 26.168<sup>20</sup> que da origen a la ACUMAR le otorga, a diferencia de lo que sucedió con el Comité Ejecutivo para la CMR<sup>21</sup>, facultades para regular, controlar e intervenir en materia de prevención, saneamiento, recomposición y manejo racional de los recursos naturales. La norma también la faculta a disponer medidas preventivas, cuando tome conocimiento en forma directa, indirecta, o por denuncia, de una situación de peligro para el ambiente o la integridad física de los habitantes en el ámbito de la cuenca. Asimismo, la ley le otorga -respecto de actividades con incidencia ambiental en la cuenca-, facultades de:

---

<sup>20</sup> Fue creada por la Ley PEN 26.168 y es un ente de derecho público interjurisdiccional en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Esta ley surge en respuesta al fallo de la Corte del año 2006, donde se intimó al Poder Ejecutivo a la creación de una estructura interjurisdiccional que logre superar los problemas jurídico-institucionales que han obstaculizado la definición de una Política Pública integral y efectiva.

<sup>21</sup> El Comité Ejecutivo Matanza Riachuelo que funcionó entre los años 1993 y 1995, dependiendo directamente del Poder Ejecutivo Nacional, estaba encargado del Plan de Gestión Ambiental (PGA). Sin embargo carecía de mecanismos de regulación e inclusive de coordinación y concertación, ante el conflicto interjurisdiccional, como así tampoco recibió ni adquirió funciones y/o competencias diferenciadas de las partes que lo conformaban. A su vez el insuficiente grado de publicidad, transparencia e inmediatez en la toma de decisiones complejizó aún más la situación.

Coordinación, Ejecución, y Regulación y Control (Plan de Rescate para El Riachuelo – Greenpeace, 2009). A continuación se resaltan aspectos institucionales:

1) **Toma de decisiones:** La ACUMAR está conformada por un Consejo Directivo presidido por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable y representantes de las tres jurisdicciones involucradas: dos por la Ciudad, dos por la Provincia y cuatro por la Nación, entre ellos la máxima autoridad de la Secretaría (Art. 2º, Ley 26.168). Asimismo, ACUMAR cuenta con una Dirección Ejecutiva y una Secretaría General, cuya función es articular y coordinar a todos los actores que conforman el Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca.

2) **Órganos Consultivos:** Dentro de la ACUMAR funcionan El Foro de Universidades de la Cuenca Matanza Riachuelo (FUCUMAR), El Consejo Municipal y la Comisión de Participación Social. El Foro debe nuclear diferentes universidades, convocadas para aportar conocimientos técnicos sobre la problemática ambiental. El Consejo Municipal ejerce funciones consultivas, de cooperación, asistencia y asesoramiento de los restantes órganos de la ACUMAR, el cual cuenta con representantes de los 14 municipios.

### **Sobre el funcionamiento real de manera general de la ACUMAR**

De lo expuesto anteriormente, se desprende de manera general, tomando como referencia la evaluación realizada por el Cuerpo Colegiado de Control, los siguientes problemas:

1) La sobrerrepresentación del Poder Ejecutivo Nacional: que incentiva un escenario donde es mas tendiente a que sea la intervención mayoritaria del gobierno federal la que se imponga, en lugar de un espacio de consenso. En este modelo institucional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los diversos municipios participantes se ven subrepresentados<sup>22</sup> y menoscabado en el ejercicio de sus funciones y competencias, al mismo tiempo que restan legitimidad a la ACUMAR. En este punto cabe mencionar la dificultad de que la participación ciudadana se consolide sin un rol activo de los municipios, a propósito de la ciudadanía sub-metropolitana, municipal que se hizo referencia, dado que muchos actores sociales que no cuentan con grandes recursos, se organizan localmente y tienen como ámbito de proximidad a los municipios. Si la ACUMAR o los municipios no los integran en la cuestión se quedan excluidos ante un problema de carácter metropolitano.

2) La falta de consenso se evidencia en la falta de coordinación: esta falla se ha tornado evidente ya que la ACUMAR no ha podido erigirse en los hechos en el órgano de

---

<sup>22</sup> Esta cuestión ha sido resaltada en más de una oportunidad por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, argumentando la carencia de legitimidad del organismo.

coordinación interjurisdiccional, de este modo cada jurisdicción realiza sus acciones en forma separada, independiente y por momentos sin coordinación con el resto.<sup>23</sup>

3) La ACUMAR mantiene además una actitud errática en la materia donde las promesas y anuncios varían constantemente desde que comenzó el proceso. La falta de ejecución de obras prometidas y/o su atraso se dan en un contexto en el que el plan de obras presenta una notable informalidad y en el que no existen mecanismos para exigir su ejecución y cumplimiento en fecha, socavando cualquier posibilidad de legitimidad en su funcionamiento. Esta falta de ejecutividad se evidencia en la subejecución presupuestaria que mantiene dicho organismo, tal como se vislumbra en el siguiente cuadro.

#### **Cuadro 2:**

Año:	2008	Ene – Marzo 2009
Vigente:	\$ 79.748.958	\$ 135.352.426
Devengado:	\$28.304.973	0
Ejecutado:	35%	0%

#### **Según informe elaborado por la Asociación del Personal de los Organismos de Control (APOC)**

- El informe de APOC señala que “*el programa de gestión ambiental del Riachuelo es financiado a través de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que fue acordado en 1998. Pero, como no ejecuta esos recursos, el Estado argentino viene pagando “comisiones de compromiso” desde hace más de una década.*

- En el ejercicio 2009 este programa – reclasificado programa 39 - pasa a ser administrado directamente por la Autoridad Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) y se incrementa su presupuesto en un 70% (créditos vigentes de \$79,7 millones en 2008 a \$135,4 millones en 2009).

Fuente: Diario La Nación, 06/06/2009

#### **La Participación**

La ley 26.168 dispuso en su Art. 4º la creación, en el ámbito de la ACUMAR, de una Comisión de Participación Social, integrada por organizaciones con intereses en el ámbito territorial de la cuenca, como modo de introducir la visión de los ciudadanos, vecinos y afectados en las decisiones que conforman la gestión del plan de saneamiento. Sus funciones son consultivas y de seguimiento del Plan Integral.

La Corte complementa esta instancia asignándole al Cuerpo Colegiado el rol de promover la participación ciudadana en el control del cumplimiento de la sentencia. Una vez sancionada la mencionada norma la ACUMAR convocó, de acuerdo con lo dispuesto en Anexo V del Dto. 1172/03, a un proceso de Elaboración Participada para la redacción del “Reglamento Operativo de Comisión de Participación Social”, el cual se prolongó por casi un año y culminó con la aprobación de dicho Reglamento mediante la Res 5/2007 de ACUMAR.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> La Defensoría del Pueblo y el Cuerpo Colegiado de Control a propósito de un escrito presentado al Juzgado Federal de Quilmas el 29/05/2009, argumentan un accionar descoordinado y acciones que no respondían a un diseño institucional adecuado, resultando una institución ineficaz.

<sup>24</sup> En términos generales el reglamento dispone la creación de un registro de organizaciones a cargo de la Secretaría General de ACUMAR, definiéndose el modo de operar de la Comisión, la que participa al mero efecto consultivo a través de un sistema de reuniones ordinarias y extraordinarias. Las primeras tienen como objetivo la

Pero si bien el fallo de la de la Corte Suprema de Justicia y la creación de ACUMAR, institucionalizan la participación y control social, es necesario analizar cómo se desarrolla en la realidad política.

Según informa la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS)<sup>25</sup>, dichos trabajos fueron realizados con la convicción de que es responsabilidad del Estado promover la movilización de las Comunidades a favor del desarrollo y mejora de la calidad de vida. Continuando dicho argumento, se dice que los objetivos de estos encuentros han sido generar un espacio abierto para la participación activa, toma de conciencia, comunicación, acceso a la información, educación y consulta de los actores involucrados en la problemática. Las casi 50 ONGs que representan los intereses colectivos, han asistido a las reuniones. Finalmente, se asevera que los diversos encuentros pueden considerarse como el lanzamiento de un espacio de participación que tendrá como pilares a la creación de la Comisión de Participación Social.<sup>26</sup>

Del lado de los actores sociales, siguiendo la presentación del Dr. Andrés Napoli por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales ante la CSJN<sup>27</sup>, y declaraciones realizadas al diario La Nación (23/03/2009), se señala que la posibilidad de participación ciudadana en la gestión del Plan de Saneamiento se encuentra prácticamente clausurada. Así, "...más allá de algunas reuniones de carácter informativo que se ha realizado, la citada Comisión no ha sido puesta en marcha, por lo que no dudamos en afirmar que la participación, en el ámbito de la Autoridad de Cuenca, brilla por su ausencia. Al punto que el único avance demostrado en este aspecto es la apertura de un registro de participantes. Tampoco podemos evitar ser críticos en los aspectos relacionados con la información."

A pesar de las declaraciones oficiales de la ACUMAR, y de acuerdo a lo que mencionan los actores sociales, la realidad es que la ACUMAR no ha realizado prácticamente ningún tipo de actividad destinada a integrar la participación de la ciudadanía en el Plan de Saneamiento. Tal como se informa en su página web, desde agosto de 2006 se realizaron sólo dos encuentros abiertos con organizaciones sociales que trabajan en la cuenca. Por otro lado, a partir del dictado del reglamento operativo la Comisión de Participación Social ha realizado una única reunión en el ámbito municipal, con vecinos y organizaciones de La Matanza en septiembre

---

promoción, consulta, formación, intercambio y fortalecimiento del Plan de Saneamiento, mientras que las segundas se convocan para el tratamiento de cuestiones puntuales. Asimismo se definieron tres ámbitos en los que se convocará la participación de las organizaciones registradas, el municipal, el transversal y el interjurisdiccional.

<sup>25</sup> Presentaciones disponibles en: <http://cmr.ambiente.gov.ar> (Institucional \_ Componentes del Plan)

<sup>26</sup> Información del Sitio web: <http://www.acumar.gov.ar/>

<sup>27</sup> Presentación pública del Dr. Andrés Napoli ante la CSJN durante las Audiencias Públicas - 04 de Julio de 2007 - <http://www.farn.org.ar/riachuelo/documentos.html>

de 2008. Asimismo, se había convocado a una segunda reunión de este tipo para el mes de diciembre de 2008 en el municipio de Almirante Brown pero fue suspendida por las autoridades sin establecerse una nueva fecha para su realización.

De modo que la participación de todos los actores como elemento para garantizar un consenso que permita alcanzar políticas públicas eficaces y eficientes, como así también generar un escenario de construcción ciudadana, no es una prioridad dentro de las acciones que está implementando la ACUMAR. A su vez, se vislumbra una falta de liderazgo del órgano interjurisdiccional en las relaciones estado – sociedad civil, es decir, hay un límite en la construcción de legitimidad social, y la predominancia de lógicas de exclusión. Tal vez, tal como lo declaró el Defensor del Pueblo de la Nación y el Cuerpo Colegiado de Control, la ACUMAR “...sólo simula el cumplimiento del fallo de la Corte Suprema” (Diario La Nación, 23/03/2009), dado que no se cumple con el mismo, en una actitud errática y sin liderazgo.

En cuanto a la información, la sentencia de la CSJN estableció una serie de medidas dirigidas a que el Estado produzca y difunda información, las que están claramente orientadas a expandir la participación ciudadana. En este sentido, había establecido como mandato organizar vía Internet un sistema de información accesible para el público en general, claro, que contenga todos los datos, informes, listados, cronogramas, costos, de las acciones que se implementen, etc.

La ACUMAR no ha efectuado grandes avances en este campo.<sup>28</sup> En una primera instancia pretendió tener por cumplida la obligación de instaurar un sistema de información con una simple página de Internet con información fragmentada, desorganizada e imposible de entrecruzar. No hay información concreta y específica sobre el estado de los componentes de la cuenca (agua, aire y suelos) ni información precisa respecto a los programas planificados y el estado de su ejecución, etc. Este hecho es admitido por el propio organismo, dada la reciente presentación efectuada ante el Juzgado Federal de Quilmes, donde ha dado cuenta de que está trabajando en un “marco conceptual y una propuesta para la configuración de un sistema de información para la cuenca” que, si en efecto se implementa, posiblemente mejore la situación existente.

La posibilidad de acceder a la información pública es un presupuesto básico con el que cuentan los ciudadanos para poder ejercer los derechos fundamentales, y resulta además un

---

<sup>28</sup> Del mismo modo lo evidencia la Defensoría del Pueblo y el Cuerpo Colegiado de Control a propósito de un escrito presentado al Juzgado Federal de Quilmas el 29/05/2009. En el mismo, argumentan una dispersión de información, tanto entre las jurisdicciones como dentro de ellas, y falta de sistematización. Esto atenta contra la capacidad regulatoria de la Autoridad, que está privada del acceso oportuno y efectivo a información indispensable para cumplir con su misión e impiden en la práctica el acceso de los ciudadanos a la información pública ambiental garantizado por la Ley de Presupuestos Mínimos N° 25.831.



requisito “sine qua non” para participar de manera adecuada en todos los procesos de toma de decisiones.

## **6) CONCLUSIONES**

La creación de la autoridad de cuenca como marco jurídico-institucional, parte del Plan presentado por el gobierno federal, tuvo por objeto “fortalecer en la región la presencia activa del estado como garante de los derechos humanos y la inclusión social...”, sin embargo el incumplimiento de los plazos establecidos por la CSJN, sumado al descontento manifiesto por parte de las ONGs involucradas en relación a los mecanismos de participación al interior de la ACUMAR, como así también sobre el acceso de información, indica que la participación de todos los actores como elemento para garantizar un consenso, que permita alcanzar políticas públicas eficaces y eficientes, como así también generar un escenario de construcción ciudadana, no es una prioridad dentro de las acciones que están implementando. Se observa en general una falta de liderazgo del órgano interjurisdiccional en las relaciones estado – sociedad civil, es decir, hay un límite en la construcción de legitimidad social, y la predominancia de lógicas de exclusión. Los incumplimientos también se vislumbran en relación al acceso de la información pública, presupuesto básico con el que cuentan los ciudadanos para poder ejercer los derechos fundamentales, y resulta además un requisito “sine qua non” para participar de manera adecuada en todos los procesos de toma de decisiones.

Además de lo anterior, el propio diseño institucional no garantiza umbrales de integración social debido a un marco inadecuado, a propósito de la gobernabilidad metropolitana, dada la sobrerrepresentación del gobierno federal sumada a la actual descoordinación a propósito del conflicto de jurisdicciones, manteniéndose las contradicciones técnico – sectoriales, políticas y financieras (Pirez, 2001) que dan lugar a un territorio ingobernado donde predominan las lógicas de exclusión, en relación a la cuestión metropolitana, como así también menor nivel de legitimidad política en las decisiones de ACUMAR. Específicamente en el ámbito de la participación ciudadana, la dificultad de que estas se consolide sin un rol activo de los municipios relegados a ámbitos consultivos, a propósito de la ciudadanía sub-metropolitana, dado que hay actores sociales que no cuentan con grandes recursos o visibilidad pública, y por tanto se organizan localmente y tienen como ámbito de proximidad a los municipios. Si la ACUMAR o los municipios no los integran en la cuestión se quedan excluidos ante un problema de carácter metropolitano, estando los grandes actores económicos y el mercado, organizados metropolitanamente, en mejores condiciones de influir en las políticas públicas. E influencias en políticas públicas significa en este marco, en relación a la cuestión ciudadana, sobre quienes podrán decir qué, al definir cuáles serán los problemas comunes y

cómo serán abordados (Jelin,1993, p.25), es decir, también cuáles son los “supuestos” u objetivos que regirán el modelo de desarrollo, en el marco del Plan de Saneamiento.

El deslindamiento de responsabilidades por parte de los tres niveles de gobierno, en la Audiencia de Noviembre de 2007 ante la CSJN, como así también lo evidencia la actual postura del Dr. Homero Bibiloni que insiste con que “La contaminación es privada, no de los municipios” (Diario perfil.com, 06/12/2008), muestra el desconocimiento de estos actores sobre la situación de la Cuenca, y una falta de compromiso de asumir el liderazgo del actual proceso, como de responsabilizarse y actuar ante el incumplimiento de derechos reclamados por las ONGs intervinientes.

Por último, cabe la referencia de este caso particular para con el desdibujamiento de la política como lugar de deliberación y participación y a la predominancia de una ciudadanía restringida, a partir del nuevo tipo societal caracterizado por el aumento de las desigualdades, procesos de dualización y fragmentación social (Svampa, 2005, p.2), el mercado como el principal mecanismo de inclusión, donde el bienestar no aparece como un derecho, sino como una oportunidad, un estado mínimo. Un estado con creciente incapacidad para hacer efectivas sus propias normas y hacer frente a los procesos tanto de escala global, nacional, como local, y la emergencia de los representantes autoconvocados del territorio de la Cuenca Matanza – Riachuelo, que liberan una lucha por el reconocimiento de la existencia de esas áreas marginadas, amenazado por los procesos a los que el estado no logra gobernar. Dicha lucha, responde a un conflicto urbano-ambiental, es decir, un conflicto de distribución de las actividades asentadas en un territorio, el cual plantea verlo a la luz de similares fenómenos a escala global, característico de sociedades emergentes, que pone en discusión el uso del medio ambiente y quién debe beneficiarse de él, es decir, el concepto de *movimiento de justicia ambiental*.

En base a lo mencionado, es necesario pensar en la definición de una agenda, que coloque en el centro la necesidad de reinventar los modelos de *governabilidad metropolitana* en torno a este tema en particular y *construcción de ciudadanía*, en un entorno que está dominado por relaciones de poder con actores de injerencia de diferentes escalas, sobre nuevas bases solidarias. En este sentido, la actual experiencia de la Cuenca M-R marca la necesidad de recuperar el estado como espacio de disputa y confrontación entre diferentes actores sociales, definidos asimétricamente en términos de recursos y poder, en el marco de la consolidación democrática, y los conceptos que acompañan su debate actual: el tema de la gobernabilidad y la cuestión de la sociedad civil (Sojo, 2002, p. 11). Concretamente, se debería repensar el Plan de Saneamiento actual y sus programas, como los modelos de desarrollo posibles –y la visión

de la justicia ambiental-, desde la equidad y la noción de ciudadanía, para reformular sobre cuales son las acciones prioritarias que deben llevarse a cabo. De esta forma, presenta relevancia garantizar el acceso a la información para el seguimiento del plan, apertura e institucionalización de verdaderos ámbitos de participación con los actores involucrados, junto al fortalecimiento de las organizaciones sociales de la cuenca, como así también el construir un rol activo de los municipios, como ámbitos de cercanía territorial, por lo tanto de participación y construcción de ciudadanía. A partir de lo anterior, rever el diseño institucional de la ACUMAR, tal como lo indicaron algunas organizaciones, para cumplir con la finalidad de coordinación y control entre las jurisdicciones. La creación del organismo de Cuenca debía realizarse mediante un tratado interjurisdiccional, de conformidad con lo que establece el primer párrafo del Art. 124 de la Constitución Nacional, respetando el reparto de competencias y no por la vía de la ley convenio finalmente elegida.<sup>29</sup>

Como escenario futuro, se desprende a partir de las declaraciones del Dr.Homero Bibiloni<sup>30</sup>, actual Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS), una situación poco favorable hacia el asunto de la participación de las ONGs involucradas a partir de la “Causa Mendoza”. Según el funcionario dichas ONGs carecen de representatividad de los “casi cinco millones de habitantes” con intereses diversos, y agrega: “*en tanto hay un solapamiento entre los derechos de esos vecinos de nuestros municipios y una eventual acción de clase, todo dentro del paraguas “ambiental”*”.

Por último, el relegamiento de los municipios como actores importantes, pareciera modificarse ante la asunción del Dr.Homero Bibiloni, quien ha manifestado que en su gestión el rol de los municipios será fundamental para el funcionamiento de la autoridad de cuenca, cuestión que además se ha cristalizado en la firma de numerosos acuerdos de intención y colaboración.

## 7) BIBLIOGRAFÍA

- Acsehrad, Henri (2001), A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. RJ, Brasil.
- Dorado, M.; Fernández y Valdivielso, E.; Grosvald, M.; Rapoport, V. y Vizioli, E.; “Análisis de caso: política pública ambiental Cuenca del Río Matanza Riachuelo”, Documento Seminario de investigación “Gobiernos Municipales y Ciudad Metropolitana”, FCS – UBA, 2008.
- Fernández Durán, R. (1993)"La Explosión del Desorden. La Metrópoli como Espacio de la Crisis Global". Ed. Fundamentos, Madrid.
- Jelin, E. (1993): ¿Cómo construir ciudadanía? Una visión desde abajo, *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, N° 55, Amsterdam, Países Bajos, Centro Interuniversitario de Estudios y Documentación Latinoamericanos (CEDLA).

---

<sup>29</sup> “Una Política de Estado para el Riachuelo”, FARN, abril 2009, en base a un dictamen presentado ante el Senado de la Nación en oportunidad del tratamiento del Proyecto de Ley de creación del ACUMAR por FARN, Asociación Vecinos de la Boca y Fundación Metropolitana.

<sup>30</sup> Fragmentos escritos por el Dr.Homero Bibiloni en su defensa de los municipios de la Provincia de Buenos Aires ante la CSJN antes de asumir como funcionario. Página 90.

- Lefevre, Christian (2003), “Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas” en La gobernabilidad de las aglomeraciones metropolitanas de América latina y el Caribe, Workshop, Washington, DC. Diciembre 4-5.
- Martínez Alier, Joan (2005), “El ecologismo de los pobres. Resistencia popular e indígena contra el expolio de las transnacionales” en Revista El Ecologista N° 45, pág. 41 – 43, Universidad de La Rioja, Logroño.
- Mignaqui, Iliana (2007), “Fragmentación institucional, lógicas territoriales y lógicas ambientales: el caso de la Cuenca del Río Matanza – Riachuelo” en colaboración con Silvia Curcio y Leopoldo Gurman, en Actas Congreso Nacional sobre Áreas de Preservación Permanente APPURBANA 200, Sao Paulo, 3.7 de septiembre.
- Mignaqui (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, 18 De Junio De 2009.
- Pérez, Pedro (2004), “La configuración metropolitana de Buenos Aires: expansión, privatización y fragmentación” en Realidad Económica, V.208.
- Pérez, Pedro (2001), “Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina” en Vazquez Barquero, Antonio y Oscar Madoery (comp.) Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local, Ed. Homo Sapiens.
- Roberts, B. (ed.) (1998): *Ciudadanía y política social*, Colección centroamericana de reestructuración, N° 3, San José, FLACSO.
- Sassen, Saskia (2007), “Una sociología de la globalización”, Ed. Katz, BsAs.
- Sojo, C. (1992) “La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano”, Revista CEPAL, Número 76. Santiago.
- Svampa, Maristella “Ciudadanía, estado y globalización”, en J.Nun (comp.), con la colaboración de A.Grimson, Nación, Cultura y Política, Buenos Aires, Gedisa, 2005.
- Van Steenberg, B. (1994): Towards a global ecological citizen, en B. van Steenberg (ed.), *The Condition of Citizenship*, Londres, Sage Publications Ltd.

Diarios y Revistas consultadas:

- Diario La Nación, ediciones 23/03/2009, 06/06/2009. [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar)
- Diario Perfil, Sábado 06 de Diciembre de 2008.  
<http://www.diarioperfil.com.ar/edimp/0318/articulo.php?art=11429&ed=0318>

Informes, documentos y presentaciones:

- Causa Mendoza, disponible en:  
[http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/CMR/File/Biblioteca/MENDOZA\\_BeatrizSilviayOtros.pdf](http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/CMR/File/Biblioteca/MENDOZA_BeatrizSilviayOtros.pdf)
- ACDH propuesta en audiencia pública por el saneamiento de la cuenca del Riachuelo:  
<http://www.acdh.org.ar/noticias/medio%20ambiente/riachuelo.htm>
- Defensoría del Pueblo y el Cuerpo Colegiado de Control a propósito de un escrito presentado al Juzgado Federal de Quilmas el 29/05/2009. <http://www.defensor.gov.ar/riachuelo/trasladojunio.pdf>
- FARN (2009) “Una Política de Estado para el Riachuelo”, en base a un dictamen presentado ante el Senado de la Nación en oportunidad del tratamiento del Proyecto de Ley de creación de ACUMAR por FARN, Asociación Vecinos de la Boca y Fundación Metropolitana.  
[http://www.farn.org.ar/riachuelo/documentos/documento\\_riachuelo\\_plan\\_obras.pdf](http://www.farn.org.ar/riachuelo/documentos/documento_riachuelo_plan_obras.pdf)
- FARN (2009), Novedades – Área Riachuelo, Edición N°1 – 15 de julio de 2009.  
[http://www.farn.org.ar/riachuelo/newsletter\\_riachuelo/NL\\_riachuelo1.pdf](http://www.farn.org.ar/riachuelo/newsletter_riachuelo/NL_riachuelo1.pdf)
- Informe de avance solicitado sobre el Plan de Saneamiento de la Cuenca Riachuelo Matanza, por la UBA:  
[http://www.farn.org.ar/participacion/riachuelo/documentos/informe\\_uba.pdf](http://www.farn.org.ar/participacion/riachuelo/documentos/informe_uba.pdf)
- Informe especial sobre la Cuenca Matanza – Riachuelo (2003)  
<http://www.defensor.gov.ar/informes/riachuelo.pdf>
- Informe de ACUMAR a la Justicia Federal al cumplirse un año de la sentencia del 08/07/08.  
<http://www.acumar.gov.ar/archivos/web/CMR/file/Informe08-07-2009.pdf>
- Informe II Encuentro de Comisión de Participación  
[http://www.acumar.gov.ar/Uploads/Archivos/43200892721687/Informe\\_II\\_Encuentro\\_participacion.pdf](http://www.acumar.gov.ar/Uploads/Archivos/43200892721687/Informe_II_Encuentro_participacion.pdf)
- Plan de Rescate para El Riachuelo – Greenpeace, 2009.  
<http://www.greenpeace.org/raw/content/argentina/contaminaci-n/plan-de-rescate-para-el-riachu.pdf>
- Presentación pública del Dr. Andrés Napoli ante la CSJN durante las Audiencias Públicas - 04 de Julio de 2007 - <http://www.farn.org.ar/riachuelo/documentos.html>

Sitios WEB consultados:

- [www.acdh.org.ar](http://www.acdh.org.ar)
- [www.acumar.gov.ar](http://www.acumar.gov.ar)

[www.ambiente.gov.ar](http://www.ambiente.gov.ar)  
[www.avelaboca.org.ar](http://www.avelaboca.org.ar)  
[www.buenosaires.gov.ar/areas/jef\\_gabinete/riachuelo](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/jef_gabinete/riachuelo)  
[www.defensor.gov.ar](http://www.defensor.gov.ar)  
[www.espaciointecuencias.org](http://www.espaciointecuencias.org)  
[www.espacioriachuelo.org.ar](http://www.espacioriachuelo.org.ar)  
[www.farn.org.ar](http://www.farn.org.ar)  
[www.fundacionciudad.org.ar](http://www.fundacionciudad.org.ar)  
[www.greenpeace.org.ar](http://www.greenpeace.org.ar)  
[www.gba.gov.ar](http://www.gba.gov.ar)  
[www.presidencia.gov.ar](http://www.presidencia.gov.ar)  
[www.sgp.gov.ar](http://www.sgp.gov.ar)  
[www.revistaecosistemas.net](http://www.revistaecosistemas.net)