

INFORME DE AUDITORÍA

Al Sr. Subsecretario de Recursos Hídricos
Miembro Coordinador del Comité Ejecutor Matanza-Riachuelo
Ing. Fabián LOPEZ

En uso de las facultades conferidas por el artículo 118 de la Ley N° 24.156, la Auditoría General de la Nación procedió a realizar un examen en el ámbito del Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo (CEMR).

1. OBJETO DE LA AUDITORÍA

La problemática ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo.
Período analizado: setiembre de 1995 a junio de 2005.

2. ALCANCE DEL TRABAJO DE AUDITORÍA

El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la Auditoría General de la Nación, aprobadas por Resolución N° 145/93, dictada en función del artículo 119, inciso d), de la Ley N° 24.156. El objetivo del presente trabajo tuvo como finalidad evaluar la gestión del CEMR y las acciones desarrolladas respecto de las condiciones ambientales y sanitarias de la Cuenca, los problemas jurisdiccionales asociados a la gestión y las medidas implementadas para el saneamiento de la misma, habiéndose practicado los siguientes procedimientos para obtener las evidencias necesarias:

- Análisis de la normativa aplicable al organismo referida al objeto de auditoría (ver Anexo I).
- Análisis de documentación:
 - PGA - Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo. Presidencia de la Nación, Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano.
 - Documento de Reformulación del PGA. “Propuesta de Reformulación”. 18 de setiembre 2003. CEMR.
 - Proyecto de Desagües en el Partido de La Matanza. Setiembre 2003. INA–CEMR.

- Expediente N° 41/96 CEMR. Jerarquización y Plan para el Saneamiento de los Basurales Clandestinos en la Cuenca.
- Expediente N° 10.009/97 CEMR. Custodia Policial para la visita a los basurales clandestinos.
- Expediente N° 10.131/97 CEMR. Ensayo Piloto de Tratabilidad de las Aguas del Riachuelo.
- Expediente N° 10.049/98 CEMR. Instalación y Operación de Aireadores en las Aguas del Riachuelo.
- Expediente N° 10.127/98 CEMR. Convenio con el INA para la incorporación de Oxígeno en el Riachuelo.
- Expediente ETOSS N° 14.189/03 – Anexo I MCAM. Expansión de Redes Cloacales por cuenta de Aguas Argentinas S.A. y por OPCT.
- Expediente ETOSS N° 13.617/02 – Informe Anual de Aguas Argentinas S.A. (año 8).
- Expediente ETOSS N° 13.953/03 – Informe Anual de Aguas Argentinas S.A. (año 9).
- Expediente ETOSS N°14.442/04 – Informe Anual de Aguas Argentinas S.A. (año 10).
- Actas Acuerdo ETOSS – Aguas Argentinas S.A. años 2001 y 2002.
- Contrato de Concesión de Obras Sanitarias de la Nación, 1993.
- Marco Regulatorio Aguas Argentinas S.A.
- Resolución ETOSS 81/94.
- Resolución ETOSS 114/03, Anexo I – Incumplimientos de Aguas Argentinas S.A.
- Resoluciones AGN N°245/01, N° 41/02, N° 185/03 y 79/05.
- Informe SIGEN, setiembre de 2004.
- Informe Especial sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo. Defensoría del Pueblo de la Nación. 2003.
- Resoluciones 601/99 y 602/99 de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable.
- Renegociación del Contrato de Concesión de Aguas Argentinas S.A. (Decr. N° 1167/97).
- Nota 0209984 ETOSS del 23 de diciembre de 2004.

- Diagnóstico de las regiones sanitarias. 2004. Ministerio de Salud. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Subsecretaría de Planificación de la Salud.
- Dirección de Estadísticas e Información de Salud (DEIS). Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación.
- Censo Nacional de Población 1991. INDEC.
- Censo Nacional de Población 2001. INDEC.
- Realización de entrevistas con funcionarios del Organismo:
 - Director Ejecutivo (interino).
 - Responsable de Coordinación de Administración y Finanzas.
 - Responsable del Componente de Control y Prevención de la Contaminación.
 - Responsable del Componente de Saneamiento Cloacal.
 - Coordinador del Componente de Control de Gestión.
 - Funcionarios de la Gerencia de Activos y de la Secretaría Ejecutiva del ETOSS.
- Recorrido del Riachuelo en lancha entre el Puente Avellaneda hasta, aproximadamente, 1000m aguas arriba del Puente Pte. Tte. Gral. J. F. Uriburu, en fecha 13 de mayo de 2005, para observar las distintas barreras flotantes de contención.

Las tareas de campo propias del objeto de auditoría fueron desarrolladas entre el 10 de noviembre de 2004 y el 25 de agosto de 2005.

3. ACLARACIONES PREVIAS

3.1. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

3.1.1. Estructura y alcance del Comité Matanza- Riachuelo

Entre los años 1993 y 1995 funcionó el Comité Ejecutivo Matanza-Riachuelo creado por el Decreto N° 1093/93 (ver Anexo I, Marco Legal). Dicho organismo dependía directamente de la Presidencia de la Nación, lo presidía el Secretario General de la Presidencia y estaba integrado por:

- La Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable a posteriori) de la Nación: a cargo de los estudios, evaluaciones y monitoreo ambiental de la Cuenca.
- La Secretaría de Obras Públicas de la Nación: a cargo de las obras hidráulicas.
- La Coordinación Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), que debía intervenir en la remoción de residuos.
- La Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, como parte interesada.

Asimismo:

- El Ministerio de Economía estaba encargado de la obtención de crédito para la gestión.
- La SIGEN debía efectuar el control de la gestión.
- Se invitaba a participar a la Provincia de Buenos Aires.

Aunque la Provincia de Buenos Aires fue invitada a participar, la estructura del Comité Ejecutivo era totalmente nacional incluso sin participación de los Municipios involucrados, y fue disuelta en el año 1996. En este período la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (luego, Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable) tenía a su cargo el poder de policía en materia de contaminación hídrica en el ámbito de la ex Obras Sanitarias de la Nación (Decr. N° 776/92), que involucra a la Ciudad de Buenos Aires y a 17 partidos del conurbano bonaerense, parte de los cuales conforman la Cuenca Matanza-Riachuelo.

El Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo (CEMR)

En 1995 se establece el Plan de Gestión Ambiental.

Mediante el Decreto N° 482/95, se crea en el ámbito de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Presidencia de la Nación el COMITÉ EJECUTOR DEL PLAN DE

GESTION AMBIENTAL Y DE MANEJO DE LA CUENCA HÍDRICA MATANZA-RIACHUELO. A la Secretaría se le asigna la coordinación del Comité, que está integrado por:

- a) La Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Nación: a cargo de los estudios, evaluaciones y monitoreo ambiental de la Cuenca en calidad de coordinador.
- b) La Provincia de Buenos Aires, representada por el Ministro de Obras y Servicios Públicos de la Gobernación de dicha Provincia.
- c) La Ciudad de Buenos Aires, representada por el Secretario de Producción y Servicios de la por entonces Municipalidad.

Mediante el Decreto N° 1094/96 se disuelve el Comité Ejecutivo creado por el Decreto N° 1093/93, y se reasignan las partidas presupuestarias correspondientes a la SUBSECRETARÍA DE RECURSOS HÍDRICOS del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS relativas al PROGRAMA “SANEAMIENTO DE LA CUENCA DEL RÍO MATANZA-RIACHUELO” en favor de la SECRETARÍA DE RECURSOS NATURALES Y AMBIENTE HUMANO de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, ya que, por mandato de la estructura del año 1993, la obra hidráulica estaba en manos de Obras Públicas.

El Comité Ejecutor a partir de 1995 debe desarrollar el Plan de Gestión y:

- Coordinar las acciones interjurisdiccionales de los distintos organismos competentes de la Administración Pública Nacional, Provincial o Municipal involucrados en el proceso de saneamiento de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo.
- Llevar a cabo cualquier tipo de acto jurídico o procedimiento necesario o conveniente para ejecutar el PLAN DE GESTIÓN AMBIENTAL Y DE MANEJO DE LA CUENCA HÍDRICA MATANZA-RIACHUELO, implementando las acciones necesarias para adecuar a él las obligaciones contractuales de AGUAS ARGENTINAS S. A. referidas a la expansión de redes y plantas en el área de la Cuenca Matanza-Riachuelo.

- Encargarse de la gestión y administración, con carácter de Unidad Ejecutora Central, de los fondos tanto nacionales como internacionales necesarios para llevar a cabo el PLAN DE GESTIÓN AMBIENTAL Y DE MANEJO DE LA CUENCA HÍDRICA MATANZA-RIACHUELO.

Asimismo, en 1996 se producen cambios de funciones en la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, que deben ser tenidos presentes respecto de la gestión del Miembro Coordinador (el Secretario de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable) en el Comité Ejecutor:

- Mediante el Decreto N° 1381/96, la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Nación adquiere las funciones de política hídrica al absorber la parte de la Subsecretaría de Recursos Hídricos que diseña dichas políticas.
- Mediante Decreto N° 1403/96 se establece el “INSTITUTO NACIONAL DEL AGUA Y DEL AMBIENTE (INA), organismo descentralizado de la SECRETARÍA DE RECURSOS NATURALES Y DESARROLLO SUSTENTABLE, con amplias funciones en materia de estudios del agua.
- Siguen en manos de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Nación las funciones de control de la contaminación hídrica (Decr. N° 776/92).

Vale decir, la misma Secretaría que tiene a su cargo la coordinación del Comité Ejecutor Matanza-Riachuelo desempeña también funciones en materia de política hídrica, evaluación hídrica y contaminación hídrica.

El punto 7 de la Resolución 3/95 del Comité Ejecutor, de fecha 17 de diciembre de 1995, que aprueba su Reglamento, establece las siguientes funciones:

- Hacer ejecutar el Plan de Gestión Ambiental de la Cuenca, fijando actas y acciones para el logro de los objetivos propuestos en virtud de las políticas establecidas para el manejo integrado de la Cuenca.
- Proyectar las normas generales de preservación ambiental que regirán en el área y someterlas a la aprobación de las autoridades competentes y, en su caso, aplicarlas.

La Resolución 646/96 SRNyAH aclara el régimen de funcionamiento del Comité Ejecutor conforme a los Decretos N° 482/95 y N° 1094/96. Al respecto, sus considerandos manifiestan:

- Que las normas de creación reseñadas, así como la naturaleza interjurisdiccional del Comité Ejecutor determinan su afectación a un régimen de desconcentración que se diferencia de la absoluta centralización imperante para los organismos que integran esta Secretaría.
- Que asimismo el régimen institucional del Comité Ejecutor debe tener un razonable grado de publicidad, transparencia e inmediatez cuando se adopten decisiones respecto de los sujetos y materias que han motivado su creación.

En 1998 (Decr. N° 146/98), se fortalece la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Nación, que adquiere mayores funciones en el ámbito de la Cuenca.

Decreto N° 145/98 (B.O. 04/02/98) aprueba el modelo de Contrato de Préstamo N° 1059/OC-AR a suscribirse entre la NACIÓN ARGENTINA y el BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) hasta por una suma de 250 millones de dólares para el PROGRAMA DE GESTIÓN AMBIENTAL DE LA CUENCA MATANZA-RIACHUELO, y se designa al COMITÉ EJECUTOR como Organismo Ejecutor de dicho PROGRAMA.

El Decreto N° 145/98 faculta al señor Miembro Coordinador del COMITÉ EJECUTOR para:

- celebrar contratos de locación de obras y/o de servicios con terceros,
- adquirir los bienes muebles y/o equipos que fueren menester para la ejecución del Programa,

- celebrar los convenios de prestaciones subsidiarias, y de ejecución, con la Provincia de BUENOS AIRES, y el Gobierno de la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES respectivamente, que fueran necesarios para la ejecución del Programa.

Entre 1998 y 1999, la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Nación tiene las siguientes funciones:

- Coordinar el Comité Ejecutor Matanza-Riachuelo.
- Ser Autoridad de Aplicación del Contrato de Concesión de servicio público de agua potable y desagües cloacales celebrados con Aguas Argentinas S.A.
- Poder de policía en materia de contaminación hídrica.
- Diseño y ejecución de la política hídrica nacional y de la obra hidráulica.
- Tener bajo su órbita los siguientes organismos (Organismos Descentralizados Dependientes):
 - INSTITUTO NACIONAL DEL AGUA Y DEL AMBIENTE (INA).
 - ENTE NACIONAL DE OBRAS HÍDRICAS DE SANEAMIENTO (ENOHSA).
 - ENTE TRIPARTITO DE OBRAS Y SERVICIOS SANITARIOS (ETOSS).
 - INSTITUTO DE AGUAS SUBTERRÁNEAS (EX CRAS) DEPENDIENTE DEL SERVICIO GEOLÓGICO MINERO ARGENTINO (SEGEMAR).

El Decreto N° 146/98 establece que:

- En toda obra hidráulica y de saneamiento que se esté llevando a cabo en el país y en las que se proyecten en el futuro, sean de carácter internacional, regional, provincial o municipal, que reciban asistencia técnica y financiera del Gobierno Nacional o, a través de éste, de organismos internacionales o de otras fuentes de financiación, deberá intervenir en forma obligatoria y vinculante, en su programación, supervisión, evaluación y control, la SECRETARÍA DE RECURSOS NATURALES Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA PRESIDENCIA DE LA NACIÓN.
- La SECRETARÍA DE RECURSOS NATURALES Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, juntamente con las

jurisdicciones ejecutoras de los programas y proyectos que se enumeran (...) arbitrarán, de acuerdo a las finalidades perseguidas por el presente Decreto y en el término de CUARENTA Y CINCO (45) días, las medidas necesarias para dar cumplimiento a los objetivos de centralización de la coordinación, a nivel nacional, de la política hídrica y de la obra pública hidráulica y de saneamiento, respectivamente.

Entre 1998 y 1999, la SECRETARÍA DE RECURSOS NATURALES Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA PRESIDENCIA DE LA NACIÓN tiene todas las funciones de política hídrica, poder de policía y obra hidráulica que le competen al gobierno nacional en el ámbito de la Cuenca. Estas funciones sólo requieren de la coordinación con el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, responsable de la parte de la Cuenca que está fuera del ámbito de aplicación de la ex Obras Sanitarias de la Nación.

Desde el año 2000, mediante el Decreto N° 20/99 se producen grandes modificaciones en la estructura de la administración centralizada; la ex Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental (hoy Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable) pierde sus funciones en materia de política y obra hidráulica, absorbidas por la Subsecretaría de Recursos Hídricos, que vuelve a tener bajo su órbita las dos áreas: política hídrica y obra hidráulica, y pasa a la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Infraestructura y Vivienda.

Por Decreto N° 200/00, la Subsecretaría de Recursos Hídricos adquiere, además de las competencias en política hídrica y obra hidráulica, las siguientes (que mantiene el Decr. N° 2693/02):

- Supervisar el accionar del ENTE NACIONAL DE OBRAS HÍDRICAS DE SANEAMIENTO (ENOHSA); del INSTITUTO NACIONAL DEL AGUA Y EL AMBIENTE (INA); del ENTE TRIPARTITO DE OBRAS Y SERVICIOS SANITARIOS (ETOSS).

- Coordinar el COMITÉ EJECUTOR DEL PLAN DE GESTION AMBIENTAL Y DE MANEJO DE LA CUENCA HÍDRICA MATANZA–RIACHUELO.
- Ejercer las facultades inherentes a la autoridad de aplicación del Contrato de Concesión de Servicio Público celebrado entre el Gobierno Nacional y AGUAS ARGENTINAS S.A., aprobado por Decreto N° 787/93, en el marco de la Ley N° 23.696.

Actualmente, la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios (cuya estructura fue aprobada por el Decreto N° 1142/03) coordina las actividades inherentes al Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo, y desempeña, además, las siguientes funciones:

- *“Asistir al Secretario de Obras Públicas en la elaboración y ejecución de la política hídrica nacional . . .”*
- *“Formular y ejecutar programas y acciones de gestión y desarrollo de infraestructura, con sus correspondientes usos y efectos, y de servicios vinculados a los recursos hídricos . . .”*
- *“Ejecutar la política nacional de prestación de los servicios públicos y de abastecimiento de agua potable, evaluación y saneamiento básico.”*
- *“Ejercer las facultades relativas a la autoridad de aplicación del Contrato de Concesión de Servicio Público celebrado entre el Gobierno Nacional y AGUAS ARGENTINAS S.A., aprobado por el Decreto N° 787 del 22 de abril de 1993, en el marco de la Ley N° 23.696.”*
- *“Asistir al señor Secretario de Obras Públicas en la supervisión del ÓRGANO REGULADOR DE SEGURIDAD DE PRESAS (ORSEP), del ENTE TRIPARTITO DE OBRAS Y SERVICIOS SANITARIOS (ETOSS) y del ENTE NACIONAL DE OBRAS HÍDRICAS DE SANEAMIENTO (ENOHSA).”*
- *“Supervisar el accionar del INSTITUTO NACIONAL DEL AGUA (INA).”*
- *“Celebrar convenios con las Provincias y otras entidades para el desarrollo de los programas en materia de obra pública hidráulica, de saneamiento y de concesión de obras.”*

- *“Evaluar y/o ejecutar los proyectos de infraestructura de obras hídricas, de recuperación de tierras productivas, mitigación de inundaciones en zonas rurales y periurbanas y avenamiento (drenaje) y protección de infraestructura en zonas rurales y periurbanas, en el marco de lo establecido en el Decreto N° 1381/01, y de los convenios firmados con las Provincias, a financiarse mediante el Fideicomiso de Infraestructura Hídrica.”*

Actualmente, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable tiene entre sus funciones ser Autoridad de Aplicación de la normativa de contaminación hídrica (Decr. N° 776/92).

3.1.2. El Comité Ejecutor no es una autoridad de Cuenca

El Comité Ejecutor (CEMR) es un organismo creado por medio de una norma nacional (el Decr. N° 482/95) establecida por una de las instancias institucionales, con la integración de autoridades nacionales, provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires (se excluyeron los Municipios de la provincia de Buenos Aires).

No es una Autoridad de Cuenca, ya que:

- no adquirió funciones diferenciadas de las partes o jurisdicciones que lo crearon, no se le delegaron funciones de ningún tipo (no habilita, no sanciona, no certifica),
- no tiene poder de policía en materia de contaminación industrial o cloacal o residuos sólidos urbanos,
- no es autoridad de aplicación en materia de radicación industrial ni ordenamiento del territorio,
- no tiene ninguna injerencia en la regulación del curso de agua,
- y además, los recursos humanos con que cuenta revisten en la categoría de contratados sin estabilidad y con alta rotación, (a noviembre de 2004 la nómina de personal es de 13 profesionales y 5 no profesionales) solo uno de los profesionales es de planta permanente, aunque hay que considerar que el mismo se encuentra en el CEMR en comisión, ya que procede de otro organismo (la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables).

En consecuencia, y dado que al crearlo no se efectuó ninguna modificación respecto de los organismos nacionales, provinciales o municipales preexistentes, se asignó al Comité Ejecutor una actividad de coordinación que no desarrolló acabadamente.

En efecto, el Comité Ejecutor debió coordinar acciones con, entre otros:

En el ámbito nacional:

- La ex Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Nación, Dirección de Control de la Contaminación (actual Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable) en materia de poder de policía por contaminación hídrica (Decr. N° 674/89 y N° 776/92) y en materia de residuos peligrosos (Ley N° 24.051 y Decr. N° 831/93).
- La Prefectura Naval Argentina, autoridad de aplicación de la normativa sobre contaminación de aguas por hidrocarburos (Ley N° 22.190 y Ley N° 24.292).
- La autoridad de aplicación del contrato con Aguas Argentinas y el ETOSS, en materia de control de contaminación cloacal e industrial en el ámbito de la ex Obras Sanitarias de la Nación. El ETOSS, ente de control de la concesión (Decr. N° 999/92), debe hacer cumplir el marco normativo de la concesión.
- El Instituto Nacional del Agua, organismo de estudio e investigación de las cuencas hídricas.

En el ámbito de la Provincia de Buenos Aires:

- La Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires, autoridad de aplicación en materia de residuos peligrosos, Ley Provincial N°11.720, radicación industrial, Ley Provincial N° 11.459, y medio ambiente, Ley Provincial N° 11.723.
- AGOSBA residual y ORBAS, en materia de contaminación industrial y cloacal en la Provincia de Buenos Aires.
- La Autoridad del Agua de la Provincia, Ley Provincial N° 12257, Código de Agua de la Provincia de Buenos Aires.
- La Dirección de Hidráulica del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires.

En el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA):

- La SUBSECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS, DIRECCIÓN GENERAL DE HIDRÁULICA, tiene a su cargo el control de los desagües pluviales (Decr. N° 999/93).
- La SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y PLANEAMIENTO URBANO es la autoridad ambiental y de aplicación de la Ley N° 123, de Estudio de Impacto Ambiental.

En el ámbito municipal:

Los Municipios de la Provincia de Buenos Aires que participan en la Cuenca tienen facultades en materia de ordenamiento territorial y residuos sólidos urbanos.

El Comité Ejecutor no estableció acuerdos o convenios con los principales organismos relacionados con el saneamiento que permitieran desarrollar acciones conjuntas y directas de relevancia.

Si bien no se encontró evidencia de que el Comité Ejecutor haya desarrollado acciones de coordinación de su gestión (por ej., suscripción de convenios de acción conjunta con los organismos que detentan el poder de policía), a partir del año 2003 se observa copia documentada de reuniones mantenidas entre el Comité Ejecutor y organismos que desempeñan alguna función en el ámbito de la Cuenca, como la reunión mantenida el 31 de mayo de 2004 con representantes de:

- La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación: Coordinador de Gestión Ambiental de los Recursos Hídricos; Dirección de Prevención de la Contaminación.
- El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: La Dirección de Política y Evaluación Ambiental; la Dirección Hidráulica; la Dirección de Control de la Calidad Ambiental.

Tampoco se logró establecer una Autoridad de Cuenca mediante la suscripción de Convenios Interjurisdiccionales entre todas las partes (Nación, Provincia, CABA, Municipios) donde se cedieran funciones a la autoridad creada y se las ratificase mediante normativas a través de los respectivos órganos legislativos. No obstante, a partir de 2003 se está proyectando suscribir un Acta Acuerdo entre todas las autoridades nacionales involucradas (Ministerio de

Planificación de Federal, Inversión Pública y Servicios, Ministerio de Salud y Ambiente, Ministerio del Interior y Jefatura de Gabinete de Ministros), que otorgaría mandato al Comité Ejecutor a efectos de acordar con las restantes jurisdicciones la creación de un Comité de Cuenca (Autoridad de Cuenca).

Un Comité de Cuenca (Autoridad de Cuenca) bien establecido debería tener las siguientes funciones e instrumentos:

- Definición de una estrategia de saneamiento con capacidad de establecer objetivos de calidad y de límites de vertidos de acuerdo a la capacidad de autodepuración del río.
- Personal permanente altamente capacitado.
- Poder de policía en materia de contaminación.
- Regulación de residuos sólidos.
- Planificación del uso del suelo.
- Planificación de la gestión de la cuenca en miras a la protección de los recursos naturales.

3.2. LA CUENCA MATANZA-RIACHUELO

3.2.1. Introducción

La cuenca Matanza-Riachuelo comprende una superficie aproximada de 2240 km², correspondiente a la Ciudad de Buenos Aires, 8 partidos del Gran Buenos Aires (Almirante Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, Ezeiza, Merlo, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora) y 5 partidos del resto de la provincia (General Las Heras, Marcos Paz, Presidente Perón, San Vicente, Cañuelas). Cabe aclarar que no pertenece al área de la Cuenca la totalidad de la superficie de los partidos que la integran; por ello, a continuación se detalla de manera particular el porcentaje de superficie que está incluido dentro del área estudiada. Los datos y cálculos utilizados para los indicadores sociales han sido elaborados en base a la totalidad de la superficie de los partidos.

MUNICIPALIDAD	% de superficie incluido en la Cuenca
Alte. Brown	39
Avellaneda	23
Cañuelas	44
Capital Federal	34
E. Echeverría	97
Gral. Las Heras	52
La Matanza	94
Lanús	75
Lomas de Zamora	83
Marcos Paz	67
Merlo	37
San Vicente	5

Fuente: PGA, Anexo Técnico G. Datos basados en el Censo Nacional 1991. (El partido de Ezeiza no está discriminado, probablemente debido a su reciente creación.)

Se encuentran radicados en la Cuenca alrededor de 3.500.000 de habitantes. Es un área de gran diversidad social: existen desde barrios marginales carentes de toda infraestructura, hasta sectores de alto poder adquisitivo residentes en clubes de campo; desde áreas urbanizadas hasta zonas de producción agrícola- ganadera; desde asentamientos ilegales hasta conjuntos habitacionales construidos por el Estado; desde centros logísticos modernos hasta industrias obsoletas.

Las más recientes urbanizaciones (ubicadas entre otros, en los partidos creados en 1993 y 1994, Pte. Perón y Ezeiza respectivamente, siendo este último el de mayor crecimiento poblacional entre los partidos de la Cuenca), en particular los barrios menos consolidados, y la proliferación de asentamientos espontáneos en áreas no habitables (villas de emergencia) incrementan la insuficiencia de infraestructura de servicios básicos -como la provisión de agua potable y redes cloacales-, lo que afecta directamente la calidad de vida y la salud humana. Por ejemplo, en el partido de Ezeiza el 91 % de la población carece del servicio de agua potable y el 89 % no posee cloacas.

El crecimiento poblacional registrado entre 1947 y 1991 fue acompañado de un crecimiento de la actividad industrial. Según el Censo Nacional Económico de 1994, los establecimientos industriales del área metropolitana representaban el 50 % del total nacional de establecimientos, según se señala en el informe producido por la Defensoría del Pueblo de la Nación.

El promedio general de hogares sin servicio cloacal es mayor en los partidos de la Cuenca (65,9 %), que el promedio general para todos los partidos de provincia de Buenos Aires (56,8 %). Estas cifras son importantes, tomando en cuenta que la provisión de servicio cloacal es un indicador de importancia para determinar las condiciones sanitarias de una población.

3.2.2 Fuentes contaminantes.

Las dos principales fuentes de contaminación de la cuenca son los vertidos cloacales y los vertidos industriales.

La *contaminación de origen cloacal* (provocada tanto por la falta de extensión de redes cloacales como por la falta de tratamiento de dichos vertidos, que van a pozos absorbentes; por la existencia de espiches (es decir, conexiones entre la red cloacal y la pluvial) y por las conexiones clandestinas de las industrias, que producen volcamientos al drenaje pluvial) es una de las fuentes más importantes de contaminación en la cuenca: no sólo afecta las aguas superficiales y sedimentos, sino también los suelos y el agua subterránea, a lo cual se suma el ascenso de la napa freática.

La red cloacal tendida por la ex Obras Sanitarias de la Nación (que abarca la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –CABA– y los 7 partidos de la provincia de Buenos Aires que corresponden al área de la Cuenca –ver Anexo III–) requiere obras de ampliación, conducción y tratamiento que no han sido completadas, a saber: construcción de dos grandes colectores – Colector Margen Izquierda del Riachuelo y Colector Costero del Río de la Plata–, ampliación de la Planta Depuradora Sudoeste, obras de Renovación y Mejora en la 3ª Cloaca Máxima,

construcción de la Planta Capital, construcción de la Planta Berazategui, prolongación del Emisario Berazategui, ampliación de la Planta Depuradora Norte. (Act. N° 393/02 AGN, aprobada por Res. 185/03.)

Por otra parte, los *vertidos industriales* constituyen otro de los focos contaminantes más importantes, no sólo por su peso cuantitativo, sino también cualitativo: se vierten compuestos altamente tóxicos como metales pesados (plomo, mercurio, zinc, cadmio, cobre, magnesio, níquel) e hidrocarburos y sus derivados (ver Anexo II).

Según la base de datos provista por el CEMR, existen en la Cuenca 3527 establecimientos industriales, distribuidos principalmente en Capital Federal, La Matanza y Lanús. El Anexo IV contiene los listados de industrias confeccionados por el CEMR a lo largo de diez años.

Otras fuentes contaminantes son los residuos derivados de las operaciones portuarias y de los buques que entran en el Riachuelo, los residuos sólidos urbanos (RSU) no gestionados adecuadamente y los residuos agroquímicos, provenientes de actividades agropecuarias.

En síntesis, la contaminación ambiental se puede dar en suelos, agua y aire a través de diversas fuentes:

- Líquidos cloacales: vertidos clandestinos por pozos absorbentes y por rebalse.
- Aguas residuales de industrias (con y sin tratamiento).
- Aguas de pluviales industriales: arrastran contaminantes depositados en techos, calzadas y patios.
- Aguas de pluviales urbanos: arrastran contaminantes depositados en techos.
- Aguas de escurrimiento urbano: contaminantes arrastrados por las lluvias provenientes de calles y paredes.
- Aguas de escurrimiento-suelo: agua que arrastra suelos urbanos o periurbanos con contaminantes de diversos orígenes.
- Residuos sólidos y líquidos de vertido clandestino o accidental en el curso de agua o inmediaciones.

- Aguas residuales de descargas de embarcaciones.
- Contaminación gaseosa: de origen industrial, llega al cauce a través de la lluvia.

En el Anexo II se indican los contaminantes encontrados en muestreos realizados en la cuenca. Los contaminantes detectados son:

- Carga orgánica (de origen cloacal): bacterias coliformes y materia orgánica.
- Metales pesados.
- Hidrocarburos alifáticos.
- Hidrocarburos aromáticos.
- Plaguicidas.
- Bifenilos policlorados.

Si bien el área de Dock Sud no pertenece a la Cuenca, es una fuente muy significativa de contaminación y puede agravar la situación en caso de producirse una contingencia ambiental.

El área de Dock Sud está situada sobre la margen sudeste del Antepuerto de Buenos Aires con la prolongación al Sur hacia la ciudad de Avellaneda. Limita al Norte con el Riachuelo, al Sur con el arroyo Sarandí, al Este con el Río de la Plata y al Oeste con la avenida Roca. Cruzando el arroyo Sarandí se ubica el relleno sanitario Villa Domínico, del CEAMSE, actualmente no operativo.

En el área de Dock Sud hay alrededor de 50 establecimientos industriales, entre los que se destacan, por su envergadura, 2 refinerías de petróleo, 8 plantas de recepción y almacenaje de petróleo y sus derivados, 4 plantas de recepción y almacenaje de productos químicos y una central eléctrica. A los rubros antes mencionados se suman: industrias de procesos, empresas de transporte, amarres, areneras, estaciones de servicio.

La zona se caracteriza además principalmente por el tráfico de petróleo, gas, carbón y otros productos químicos y de la industria alimentaria. En 1999 se registraron movimientos que superaron los 13 millones de toneladas, le corresponde el 34 % del movimiento de mercaderías operado por los Puertos Bonaerenses. Con un total de 2960 buques ingresados en

1999 (51,5 % del total de buques ingresados en todos los puertos de la Provincia de Buenos Aires).

Sobre el área recientemente se ha desarrollado un estudio epidemiológico en la población infantil de la llamada “Villa Inflamable” con fondos de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), donde se determinaron altas concentraciones de plomo en sangre en más del 50 % de los casos estudiados, de los cuales el 85 % alcanza niveles altos de benceno, tolueno y xileno (BTX). (Secretaría de Ambiente y Recursos Naturales de la Nación.)

3.2.3. Riesgos ambientales.

Los altos niveles de contaminantes registrados en aguas del Riachuelo y muchos de sus tributarios, así como en los suelos y en las aguas subterráneas, representan un grave riesgo para la salud. Muchos de los contaminantes, como los metales pesados, hidrocarburos alifáticos, hidrocarburos aromáticos y plaguicidas organoclorados y organofosforados son tóxicos a bajas concentraciones, y algunos tienen la capacidad de bioacumularse, es decir, ser ingeridos por microorganismos y luego por animales, aumentando sus concentraciones a medida que avanzan a través de la cadena trófica.

La mayor degradación ambiental, tanto en intensidad como en extensión, se da en la cuenca baja, donde se concentra la mayor cantidad de población. En esta zona, el daño para la vida acuática es total y es imposible cualquier uso del recurso hídrico superficial.

En el tramo inferior, se observan residuos sólidos que restringen el escurrimiento superficial del río y existe un burbujeo constante producido por el metano como resultado de la descomposición orgánica y del proceso de las bacterias anaeróbicas. Según se informa en el PGA: *“La rectificación en sí ha desmejorado en alguna medida las condiciones naturales de flora y fauna que normalmente se encuentra en cursos de agua meandrosos”*.

La magnitud del deterioro se ve potenciada por factores naturales (comportamiento hidráulico de tipo influente/efluente, existencia de sudestadas) y por sobreexplotación creciente del recurso hídrico subterráneo en algunas áreas y aumento reciente de los niveles del acuífero freático en otras.

“El río Luján, Riachuelo, canales Sarandí y Santo Domingo y el emisario Berazategui, en conjunto, aportan más del 80 % del total de la carga de contaminantes y nutrientes ingresantes a la Franja Costera Sur correspondientes a las descargas del Área Metropolitana de Buenos Aires estudiadas.

»El grado de deterioro de la calidad del agua de la Franja Costera Sur del Río de la Plata es más pronunciado y alejado de la costa en la zona sur entre el Riachuelo y la descarga de Berazategui, en particular aguas arriba de Bernal, por influencia de las descargas correspondientes al Riachuelo y los canales Sarandí y Santo Domingo. Las diferentes descargas afectan la calidad del agua entre la línea de costa y los 500 y 2000 m de la misma, pudiéndose, bajo ciertas condiciones hidrometeorológicas extremas, encontrarse concentraciones elevadas de cromo, bacterias coliformes e hidrocarburos hasta 10.000 m de la costa (PSI, 1998; FCS, 1997)” (Carsen A.E., Perdomo, A. y Arriola, M., Proyecto FREPLATA, 5/2004).

Este problema es altamente sensible si se considera la relativa cercanía de la toma de agua cruda de la Planta potabilizadora General Belgrano de AASA, ubicada entre la desembocadura del Riachuelo y el emisario Berazategui.

Los problemas ambientales de la cuenca se ven agravados por: (a) el complejo patrón de uso del suelo, caracterizado por la coexistencia de áreas de uso rural, residencial e industrial, (b) la inexistencia de normas que fijen límites de vertidos de acuerdo con la capacidad de autodepuración de las aguas de la cuenca, (c) la falta de planificación en lo relativo a la preservación de la calidad del agua, el suelo y el aire.

3.2.4. Riesgos sanitarios

Algunos indicadores sociales y sanitarios (población, necesidades básicas insatisfechas (NBI), tasa de mortalidad infantil (TMI), cobertura médica, provisión de servicios sanitarios) demuestran que las condiciones sociales existentes en el área convierten a la población en vulnerable frente al deterioro ambiental de la Cuenca. Estas dos problemáticas, la socio-sanitarias y el deterioro ambiental, se retroalimentan mutuamente, potenciando así los niveles de riesgo.

- Existen 13 villas de emergencia ubicadas en el curso inferior de la Cuenca abarcando casi medio millón de personas (conforme al documento elaborado por la Defensoría del Pueblo de la Nación).
- Los partidos que se ubican en el segundo y tercer cordón del Área Metropolitana exhiben los indicadores más altos de NBI. Se destaca el alto nivel de población (entre el 20 % y 26 %) con las carencias que este indicador releva en Ezeiza, Marcos Paz, Merlo, San Vicente, Esteban Echeverría y La Matanza.
- La TMI es otro indicador que da cuenta de la situación crítica del área, varía entre 9,2 por mil en General Las Heras y 22 por mil en el partido de Ezeiza.
- Otro dato que refleja el problema sanitario es la cantidad de personas que no poseen cobertura médica (obra social y/u otros planes de salud). En la mayoría de los partidos de la Cuenca, más del 50 % de la población carece de cualquier tipo de obra social y/o plan de salud (en el partido de Merlo, por ejemplo, se registra uno de los mayores porcentajes de población sin cobertura médica, 61 %), lo cual trae aparejadas graves consecuencias, como la falta de atención médica necesaria y/o el encarecimiento de la economía familiar.
- El promedio general de hogares sin servicio cloacal es mayor en los Partidos de la Cuenca (65,9%), que el promedio general para todos los partidos de provincia de Buenos Aires (56,8 %).
- La contaminación microbiológica encontrada incluye bacterias patógenas de riesgo para la salud humana: se ha encontrado mayoritariamente *Escherichia coli*, y –aunque en menor

cantidad – también se identificaron *Klebsiella pneumoneae*, *Enterobacter cloacae*, *Pseudomona aureoginosa* y *Enterococcus fecalis* (Informe Especial de la Cuenca Matanza-Riachuelo, Defensoría del Pueblo de la Nación). Algunos estudios realizados muestran el desarrollo de la resistencia bacteriana. Así, se estudió la presencia de bacterias resistentes a antibióticos y a metales pesados. Las enfermedades infecciosas pueden ser:

- 1- De origen bacteriano: salmonelosis, fiebre tifoidea y fiebre paratifoidea, shigelosis o gastroenteritis por *Shigella*.
- 2- De origen viral: hepatitis A, hepatitis E.
- 3- Producidas por protozoos: enfermedades diarreicas (giardiasis y cryptosporidiosis).

Hasta el momento no existen estudios epidemiológicos; más aún, la información no está centralizada, ni existe una recopilación de los antecedentes y denuncias efectuadas por los afectados directos. Sólo se encuentra disponible un documento elaborado por el Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, “Diagnóstico de las regiones sanitarias”, del año 2004. Por lo tanto, estas condiciones impiden efectuar un cálculo proyectual de los riesgos y enfermedades que afectan y afectarán a la población del área en los próximos años, en estas condiciones ambientales y sanitarias.

Efectos de los contaminantes sobre la salud

En la siguiente tabla se indican el origen y los principales efectos sobre la salud de los contaminantes más frecuentemente hallados en aguas y sedimentos de la cuenca. (Ver Anexo II).

Tipo de compuesto hallado	Posible origen	Efectos sobre la salud humana
Diclorobencenos	Industria química, tacs desodorantes, insecticidas, desengrasantes empleados en industrias automotriz y metalúrgica	Se bioconcentran. Dolores de cabeza y mareos. Efectos tóxicos en riñón e hígado. Cancerígeno grupo 2B*
Hidrocarburos Aromáticos Policíclicos	Combustión incompleta de carbón, petróleo, madera, gas, basura y otras sustancias orgánicas, efluentes industriales, insecticida y repelente para polillas	Se bioconcentran. Cancerígenos

Tipo de compuesto hallado	Posible origen	Efectos sobre la salud humana
Hidroxitolueno butilado	Industria química, Industria petroquímica, Uso en alimentos	Cáncer de hígado Reacciones alérgicas Cancerígeno grupo 3
PCBs (bifenilos Policlorados)	Grandes transformadores y capacitores (principalmente), Fluidos hidráulicos, Aceites lubricantes, Pinturas, Tintas de impresión	Se bioconcentran. Cáncer. Cloracné. Aborto prematuro. Daño al hígado. Alteración Hormonal Cancerígeno grupo 2A
Esteres de ftalato	Plastificantes en productos de PVC, Solventes de tintas, Repelente de insectos, Aditivo en cemento	Daños reproductivos, Daños al riñón y al hígado. Cáncer
Beta-Hexaclorociclohexano	Insecticida	Cáncer. Problemas reproductivos. Cambios de comportamiento. Daños al Sistema Nervioso Central Cancerígeno grupo 2B
Arsénico	Fundiciones Elaboración de plaguicidas agrícolas Industria química Industria farmacéutica	Polineuritis Neuritis óptica Alopecia Dermatitis Cáncer en pulmón y piel Cancerígeno grupo 1
Cadmio	Fertilizantes Industrias de tratamiento de superficies Disposición final de baterías Colorantes	Se bioconcentra Vómitos y diarrea Daños en riñones Daños sobre la masa ósea Cancerígeno grupo 1
Cobre	Fundiciones Enchapados Fertilizantes Funguicidas	Se bioconcentra Vómitos, diarrea, y náuseas Bronquitis crónica Lesión renal
Cromo	Industria metalúrgica Industria química Curtiembres Acabado de metales Centrales de energía eléctrica	Irritación gastrointestinal Úlcera estomacal Daños renales y hepáticos Daños en la piel Cancerígeno grupo 1
Mercurio	Industria química Minería de oro Bactericidas Industria farmacéutica	Se bioconcentra Alteraciones renales Alteraciones del sistema nervioso central Alteraciones del hígado Cancerígeno grupo 3
Níquel	Producción de acero Industria plástica Baterías y acumuladores	Alergias Cancerígeno grupo 1
Plomo	Fundiciones Procesamiento de metales Emisiones de automotores Colorantes	Se bioconcentra Lesiones irreversibles del sistema nervioso central Anemia Lesiones renales graves Saturnismo Cancerígeno grupo 2A

Tipo de compuesto hallado	Posible origen	Efectos sobre la salud humana
Zinc	Galvanoplastías Fundiciones Industria minera Industria química	Se bioconcentra Vómitos, náuseas y dolores abdominales Anemia Lesiones pancreáticas

* Según la clasificación del International Agency for Research on Cancer:

Grupo 1: compuestos cancerígenos.

Grupo 2A: compuestos probablemente cancerígenos.

Grupo 2B: compuestos posiblemente cancerígenos.

Grupo 3: compuestos no clasificables como cancerígenos.

3.3. EL PLAN DE GESTIÓN AMBIENTAL.

3.3.1 Componentes del PGA

El Comité Ejecutor fue creado en 1995 con la misión de ejecutar el Plan de Gestión Ambiental (PGA). Dicho plan fue encomendado por la Nación en forma unilateral y desarrollado por la empresa Engevix Cowi Consult Inconas entre 1993 y marzo de 1995.

El PGA consiste en “(...) un conjunto sistemático, ordenado, armónico, consensuado y priorizado de acciones para la recuperación de las aguas de la cuenca, su saneamiento ambiental y la prevención y el control de las inundaciones que periódicamente la afectan”. (Volumen II: “Propuesta del PGA”, tomo I, capítulo 3: “Imagen objetivo de las condiciones ambientales de la Cuenca”, punto 3.1: “Conceptos Básicos”, págs. 3-1.

El PGA se elaboró en tres etapas:

- I) Diagnóstico.
- II) Selección de alternativas y planteo inicial.
- III) Seminario, Audiencia Pública y Planteo definitivo.

Los objetivos específicos del PGA comprendieron:

- Diseño y proposición de un marco legal- institucional de aplicación a largo plazo.

- Formulación de la “imagen objetivo” de las condiciones ambientales deseadas para las aguas del río y el área urbana.
- Elaboración de planes de acción y actividades de recuperación ambiental que permitan alcanzar la “imagen objetivo” propuesta.

Los planes de acción se agruparon en cuatro programas:

- a) Regulación Hidráulica: Tuvo como objeto proteger las zonas inundadas a partir de la combinación de distintas obras: endicamiento lateral, estaciones de bombeo, dragado, embalses de detención, obras de polderización y/o protección de terraplenes, canalizaciones, rectificaciones y desvíos, protección de La Boca-Barracas, drenaje municipal.
- b) Control y manejo de los vertidos domésticos e industriales y de las operaciones portuarias: Dar prioridad a las políticas dirigidas a actuar sobre los efectos de la contaminación: destrucción de recursos naturales como el agua y el suelo cultivable, impactos potenciales a la salud, percepción social de la contaminación de las cercanías. Este programa incluía: descargas líquidas domésticas e industriales, aguas pluviales, residuos sólidos, sedimentos, instalaciones de recepción y manejo de residuos en el área portuaria, planes y equipamientos de contingencias en el caso de derrames.
- c) Recuperación Ambiental Urbana: Se proponía dar máxima prioridad a la creación de oportunidades que generasen ingresos para las comunidades locales, como medida para combatir la pobreza. Además, otro objetivo buscado es la creación de incentivos económicos para la restauración de fachadas y paseos. Comprendió: requerimientos y acciones para el ordenamiento territorial, rehabilitación de riberas, preservación del patrimonio histórico, limpieza del espejo de agua y remoción de objetos sumergidos.
- d) Participación Comunitaria y Educación Ambiental: Su objetivo era la creación de conciencia ambiental a través del diseño del marco jurídico-institucional y un sistema de

seguimiento y control para evaluar los cambios ambientales conforme se cumplan los proyectos elaborados en el PGA. Además incluye el control de contaminación en las fuentes, monitoreo de la calidad de las aguas y los sedimentos y la aplicación de los modelos matemáticos de calidad del agua y sistema de información geográfico.

Las principales acciones previstas inicialmente en el PGA se diseñaron en torno a los siguientes subprogramas:

- 1- Prevención y control de la contaminación.
 - 1.1- Control de la contaminación (Control y Fiscalización del Cumplimiento de la Normativa Ambiental; Prevención y Minimización de la Generación de Residuos Industriales; Gestión de los residuos industriales).
 - 1.2- Gestión y Manejo de Residuos Sólidos (Gestión y Control de Residuos Sólidos Urbanos; Saneamiento de los Basurales de la Cuenca y Gestión de los Residuos en las áreas de los basurales). Además de estos componentes se estipularon acciones de limpieza del espejo de agua, remoción de barcos y obstáculos y educación ambiental.
- 2- Obras de Control de Inundaciones y Drenaje (diques laterales y estaciones de bombeo; redes de tuberías y bocas de tormenta; plan contingente de emergencia; reasentamiento de familias localizadas en las zonas afectadas).
- 3- Rehabilitación Urbana (Plan de Ordenamiento de Uso del Suelo; Plan Vial para la Cuenca; Rehabilitación de Espacios Urbanos).

El PGA no resultó un plan concreto, con definición de metas, objetivos, plazos e indicadores de cumplimiento. Sólo se constituyó como un amplio compendio de información ambiental sobre la Cuenca y de evaluación de alternativas de obras y medidas de saneamiento. El PGA estableció diversas alternativas de solución a los problemas de contaminación detectados; entre otras razones, porque dichas medidas implicaban reunir decisiones, organismos y recursos que estaban y están fuera del alcance del Comité Ejecutor, como por ejemplo, la contaminación cloacal, que requería como solución la extensión de la red cloacal y la

ejecución de obras de transporte y tratamiento a cargo de la Nación y que habían sido comprometidas mediante Contrato de Concesión con la empresa Aguas Argentinas antes de la elaboración del mismo PGA. En este sentido, el PGA resultaba un “programa abierto” y con plazos indefinidos, ya que las obras y medidas consideradas dependían de muchos factores, pero además resultaba un “programa complementario” del programa de obras previsto en la concesión referida.

El PGA manejaba información de base desarrollada por otros organismos, la cual no fue periódicamente actualizada. El Comité nunca desarrolló las pautas y criterios que se tuvieron en la mira para establecer las preferencias y urgencias respecto de las obras seleccionadas.

3.3.2. Ejecución del PGA.

El PGA en su versión del año 1995 involucraba estimativamente un monto total de 850 millones de dólares.

Mediante Decreto N° 145/98 se tramitó un préstamo BID para la ejecución del PGA que preveía invertir 500 millones de dólares (250, aporte BID; 250, aporte local). Se fijó un plazo para los desembolsos de 5 años, vale decir desde febrero de 1998 (momento del otorgamiento del préstamo) hasta febrero de 2003.

En el siguiente cuadro se exponen los porcentuales de los presupuestos asignados para cada jurisdicción

JURISDICCIÓN	PARTICIPACIÓN PROYECTADA EN % DEL TOTAL DEL PROYECTO (Préstamo BID 1059/OC-AR 1998)
NACIÓN	31,51%
PROVINCIA DE BUENOS AIRES	59,81%
GCBA	8,68%

Los porcentajes han sido calculados conforme el Convenio de Préstamo Subsidiario de la Provincia de Buenos Aires y la CABA.

En el cuadro se observa que la mayor parte del presupuesto estaba destinada a la jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires. Dicha jurisdicción ingresó como coejecutora recién en el año

2000 (Ley Pcial. N° 12.461) y no ejecutó obras al 31/12/2004 con fondos del préstamo BID, sólo pagó costo financiero. (Ver Informe AGN aprobado por Resolución 79/2005 AGN.)

Se acordó que la Comisión de Crédito sería de 0,75 % anual y que entraría en vigencia a partir de los 60 días de la firma del contrato. El monto pagado por el Tesoro Nacional por “Comisión de Compromiso” superó las previsiones efectuadas en la Matriz de financiamiento del contrato de préstamo original para el total del programa. La “Comisión de Compromiso” se previó originalmente en U\$S 5.035.000, siendo que a diciembre de 2004 se habían pagado por tal concepto U\$S 6.907.476,15. (Informe SIGEN “Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo, Contrato de Préstamo 1059/OC-AR”, Setiembre de 2004, con la actualización de los Estados Financieros al 31/12/2004 conf. Informe AGN aprobado por Resolución 79/2005 AGN).

La ejecución del préstamo BID fue muy baja. Los fondos directos aportados por el BID al 31/12/2004, sólo alcanzaron la suma de U\$S 7.762.790.- sobre los U\$S 250 millones originales.

En cuanto a fondos propios, el total registrado en concepto de reconocimiento de inversiones bajo la cláusula 4.03 (Reconocimiento de Gastos con Cargo a la Contrapartida Local) fue de U\$S 45.312.675,89; siendo reconocidos por el BID sólo U\$S 31.833.345,67 (conf. al Informe AGN aprobado por Resolución 79/2005 AGN).

Durante 2002, el Gobierno Nacional y el BID acordaron, mediante Decreto N° 808/02, de fecha 13 de mayo de 2002, derivar una parte del préstamo (U\$S 150 millones) a Planes de Ayuda Social.

Por ello, las actuales autoridades del CEMR afrontan la gestión de una reformulación del programa BID 1059/OC-AR, tramitando “el reflotamiento del crédito” por la suma de 100 millones de dólares de aporte BID. Esta reformulación no es solamente de carácter presupuestario, sino que refiere también al tipo de acciones a ser incluidas. (Informe AGN aprobado por Resolución 79/2005 AGN.)

El plan de obras involucrado en el préstamo no apuntaba al saneamiento (el cual se encontraba a cargo de la concesionaria AASA), aunque se trata de una de las causas

principales de contaminación y degradación de las aguas. En efecto, todas las obras vinculadas con el problema del saneamiento en la Cuenca (extensión de cloacas, obras de transporte y tratamiento de efluentes cloacales e industriales) fueron decididas en el marco de la suscripción del Contrato de Concesión entre el Poder Ejecutivo Nacional y la empresa Aguas Argentinas SA (Decr. N° 999/92). En consecuencia, cuando se tramita el Préstamo BID 1059/98, el programa de obras se orienta principalmente a regulación hidráulica, ordenamiento urbano y educación ambiental. En materia de contaminación estrictamente, el CEMR sólo proyectó obras relacionadas con contaminación industrial, que no fueron completadas.

En síntesis, las obras y estudios ejecutados fueron:

1.- Programa Control y Manejo de los vertidos domésticos e industriales y de las operaciones portuarias

Estudios/consultoría:

- Confección de un listado de industrias (inventario).
- Evaluación de basurales.
- Estudios varios para la prevención de la contaminación industrial.

Obras:

- Remoción de cascos hundidos.
- Remoción de residuos flotantes.
- Limpieza de las márgenes y del espejo de agua.

2.- Regulación hidráulica y drenaje (prevención de inundaciones)

Obras:

Construcción y/o ampliación de los siguientes Aliviadores/Colectores:

- Aliviador Cildañez (no concluida).
- Soluciones al drenaje insuficiente en las cuencas C, G y Z4 y el resto del área sur de la CABA.
- Drenajes en el arroyo Del Rey y Unamuno.
- Drenajes en subcuenca Maciel.

- Construcción de un terraplén en Puente de la Noria.
- Cierre de detención sobre arroyo Morales.

3.- Recuperación ambiental urbana

Obras:

- Mejora de fachada en La Boca y Caminito.

4.- Educación Ambiental

Estudios/consultoría:

- Programa “Formación de Comunicadores contra la Contaminación” (Folletos. Reuniones).
- Programa de Comunicación y Difusión y participación comunitaria del PGA.

La Provincia de Buenos Aires no ejecutó obras.

3.3.3 Reformulación de las Obras

El préstamo original caducó en 2003. El CEMR inició una gestión de reformulación del préstamo por 200 millones de dólares (100 millones de aporte local y 100 millones de aporte BID) que no ha sido concluida.

La propuesta de reformulación incluye obras de saneamiento cloacal, para las que se contempla la mayor parte del presupuesto. Esta inclusión de obras cloacales se realiza a partir una nueva legislación dictada por el Poder Ejecutivo en el marco de la renegociación del Contrato de Concesión de Aguas Argentinas SA a efectos de programar el plan de obras (Decretos N° 735/04 y N° 1885/04). La renegociación no ha sido cerrada y no se ha fijado el plan de obras, no obstante, el Decreto N° 1885/04 declara que la concesionaria se obliga a operar las obras que pudiera ejecutar el Estado Nacional a través del COMITÉ EJECUTOR MATANZA-RIACHUELO.

En cuanto a las obras de regulación hidráulica y drenaje, componente principal del anterior programa, se propone una reducción presupuestaria. El CEMR justifica esta reducción afirmando que la misma es acorde con la reducción global del préstamo y la reasignación de fondos para las obras de saneamiento cloacal. La reducción aludida se centra en la cancelación de obras para el control de desbordes del río (endicamiento lateral y estaciones de bombeo), exclusión de algunas de las obras de microdrenaje y alcances más limitados en las restantes. Se conservan sin modificación las acciones de drenaje ya iniciadas en el ámbito del GCBA, jurisdicción que propone incluir dos obras complementarias a aquellas, de menor envergadura relativa.

Con respecto al Subproyecto de Prevención y Control de la Contaminación, las actividades a desarrollar han sido modificadas/adaptadas, de acuerdo también a la reducción del préstamo. La consistencia de esta propuesta, según el CEMR, reside “...en la disminución de la actividad industrial y en consecuencia, de la contaminación industrial sobre la cuenca, producto de la crisis del sector”.

También el PGA propone una reducción presupuestaria para el cuarto subproyecto, a saber: de Ordenamiento Vial y Urbano y Usos del Suelo.

A su vez, hay una reformulación en lo referente a la participación y asignación de recursos jurisdiccionales.

CONCEPTO		TOTAL EN DÓLARES				
		BID	%	LOCAL	%	TOTAL
COSTOS POR JURISDIC CIÓN	Nación- CEMR	51.465.861	51.5%	70.846.387	70.85%	122.312.248
	Convenio préstamo subsidiario Pcia. de Bs. As.	25.407.411	25.4%	18.244.733	18.24%	43.652.144
	Convenio préstamo subsidiario GCBA.	15.263.738	15.3%	10.908.880	10.91%	26.172.618
	Ejecutado BID al 30/6/03	7.862.991	7.9%	0	0%	7.862.991
	TOTAL	100.000.000	100%	100.000.000	100%	200.000.000

JURISDICCIÓN	PARTICIPACIÓN EN % DEL TOTAL DEL PROYECTO (Reformulación Préstamo BID-2003)
NACIÓN	61,16
PROVINCIA DE BS. AS.	21,82
GCBA	13,09

Los cuadros han sido elaborados en base a la información del Documento de Reformulación del PGA, de setiembre de 2003.

Se observa una redistribución de los presupuestos originales asignados para cada jurisdicción. La jurisdicción nacional cambia su porcentaje de participación del 31,51 % en 1998 a 61,16% del total del proyecto en 2003.

Sin embargo, el porcentaje participativo que recibe la Provincia de Buenos Aires ha disminuido considerablemente (en 1998 le correspondía el 59,81 % y hoy sólo se le asigna el 21,82 %).

Por último, el GCBA es la jurisdicción más estable con relación al porcentaje asignado, si bien también ha registrado cierto aumento (8,68 % en 1998;13,09 % en la actualidad).

El nuevo PGA contempla los siguientes subproyectos:

- 1- Regulación Hidráulica y Drenaje.
- 2- Saneamiento Cloacal.
- 3- Prevención y Control de la Contaminación.
- 4- Ordenamiento Urbano, Vial y Uso del Suelo.

1- Regulación Hidráulica y Drenaje

Este subproyecto tiene por objeto: ampliar las redes de drenaje pluvial urbano en el ámbito de la Cuenca Matanza-Riachuelo; reducir los daños directos e indirectos causados por los anegamientos de origen pluvial durante las lluvias habituales; establecer las bases para un sistema de recolección de datos hidrometeorológicos y red de alerta. Pertenecen a este subproyecto la ejecución de las siguientes obras: Cuencas C, G, Z4, Resto del Área Sur, Subcuenca H, Aliviador San Pedrito (jurisdicción CABA); Etapa I Colector Tapiales, Grupo I Matanza al Cildáñez, Etapa I Colector Camino de Cintura, Aliviadores Marco Avellaneda y Don Orione, Etapa I Colector Maciel- Riachuelo, Aliviador Este Arroyo del Rey, Aliviador

Oeste Arroyo Unamuno (jurisdicción Pcia. de Buenos Aires), Aliviador Arroyo Cildáñez y red de alerta meteorológica (jurisdicción Nación).

2- Saneamiento Cloacal

El objeto de este subproyecto es: ampliar la cobertura de servicios de alcantarillado cloacal para la población del partido de La Matanza, ampliar la Planta Depuradora Sudoeste y en consecuencia reducir la incidencia de la contaminación de la napa freática. Para ello, se propone: la elaboración de los estudios y evaluaciones económicas correspondientes, tales como la evaluación socioeconómica de la población, la evaluación de impacto ambiental, y las evaluaciones económicas de las obras de alcantarillado cloacal para los barrios Laferrere y Los Cedros (con una población actual aproximada de 128.400 habitantes) y Roque y Manzanares (con una población de alrededor de 65.700 habitantes), redes colectoras primarias y secundarias, estaciones elevadoras e impulsiones y ampliación de la Planta de Tratamiento Sudoeste, la cual se encuentra concesionada a la empresa Aguas Argentinas S.A.

3- Prevención y Control de la Contaminación

Este subproyecto se desarrollará a través de los siguientes subprogramas:

- Programa de control de la contaminación, comprende:
 - a) Sistema de información ambiental: Readequación y actualización del inventario de las industrias localizadas en la Cuenca, monitoreo de la calidad de agua y aire, relevamiento de las zonas contaminadas con residuos peligrosos/especiales.
 - b) Asistencia técnica a industrias: Listado de industrias a asistir. Auditorías ambientales voluntarias a industrias, diagnóstico y seguimiento, elaboración de manuales y guías de gestión ambiental por rubro industrial, capacitación y fortalecimiento.
 - c) Normas y estándares de calidad ambiental: Evaluación de las normas existentes de los distintos municipios (compatibilidades/incompatibilidades), diseño de un sistema de normas y estándares con base en lo establecido en la legislación nacional y provincial, elaboración de una propuesta de estándares de emisión común a todas las jurisdicciones, evaluación del cumplimiento de las normas ambientales vigentes.
- Programa de Gestión y Manejo de Residuos sólidos urbanos, comprende:

- a) Gestión y Control de RSU (residuos sólidos urbanos): Elaboración de una guía o manual de gestión integral de RSU, fortalecimiento de los mecanismos existentes de gestión y control de manejo de RSU, capacitación a recolectores informales de RSU, experiencia piloto de clasificación domiciliaria, recolección diferenciada, tratamiento y disposición de RSU.
- b) Saneamiento y Disposición Final: Saneamiento de basurales sectoriales y clandestinos (estos últimos, mediante equipamiento mecánico), evaluación y control de riesgos ambientales en basurales integrales, construcción de rellenos sanitarios y plantas piloto de revalorización y reciclaje.
 - Limpieza del espejo de agua y márgenes, remoción de obstáculos y barcos (supone desguace y tratamiento y disposición final para los residuos peligrosos contenidos en las embarcaciones hundidas).
 - Participación Comunitaria y Educación Ambiental: difusión y educación ambiental (capacitación de docentes, funcionarios municipales y líderes comunitarios, etc.), prevención de riesgos de salud, proyecto piloto de participación comunitaria para la gestión de residuos domiciliarios (disposición, reciclaje, etc.).

4- Ordenamiento Urbano, Vial y Uso del Suelo

Este subproyecto tiene por objeto la rehabilitación de ciertas áreas urbanas y la recuperación y revalorización de áreas históricas, así como estudios de uso del suelo y ordenamiento vial. Las obras que se propone desarrollar son: dentro del Plan Vial, el Puente Roca-Patricios; dentro de las tareas de rehabilitación urbana se encuentran el proyecto Isla Maciel y Villa Diamante, pertenecientes a la jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires, y los proyectos La Boca-Caminito, Área Mercado del Pescado y el Proyecto Ejecutivo y resolución de interferencias de Avenida 27 de Febrero de la CABA. Finalmente se propone la planificación de usos del suelo para toda la Cuenca mediante la elaboración de esquemas regionales y zonificación municipal.

Parte de las obras previstas en la actual renegociación ya han sido iniciadas y/o licitadas con fondos nacionales.

La actual administración se encuentra a cargo del Comité desde 2003. El siguiente cuadro compara las obras que deberían estar siendo ejecutadas a julio de 2005 y las que efectivamente están en ejecución, de acuerdo a la Planilla de Obras y Actividades que el Comité ha puesto a disposición a esta auditoría y al Anexo I que se adjuntó en la Nota CEMR N° 479/05.

Obras Planificadas	Fecha Programada de Inicio de Ejecución	Obras en Ejecución
Extracción Puente La Salada	Julio 2005	
Limpieza de Espejo	Mayo 2005	X
Limpieza de márgenes	Julio 2005	
Conducto Principal Tapiales	Diciembre 2004	X
Etapa I Aliviador Cuenca Unamuno	Diciembre 2004	X
Etapa I Maciel	Febrero 2005	X
Aliviador M. Avellaneda y Don Orione	Febrero 2005	
Resto de Área Sur	Febrero 2005	
Cuenca C	Diciembre 2004	
Cuenca G	Febrero 2005	
Cuenca Z4	Marzo 2005	
Aliviador Cildánes	Setiembre 2004	

Las obras, proyectos y estudios restantes se encuentran en el siguiente estado de gestión:

Pendientes:

- Monitoreo de calidad de agua y sedimentos.
- Monitoreo de calidad de aire.
- Seguimiento de las auditorías I.
- Diagnóstico y auditorías ambientales II.
- Seguimiento de las auditorías II.
- Elaboración de manuales y guías.
- Curso de capacitación y fortalecimiento.
- Normas y estándares de calidad ambiental.
- Relleno sanitario Cuenca Alta PE.
- Relleno sanitario Cuenca Alta Obra.
- Saneamiento basurales Cuenca Media (LZ).

- Saneamiento basurales Cuenca Media.
- Relevamiento para extracción de obstáculos sumergidos.
- Extracción de obstáculos sumergidos.
- Difusión y Educación ambiental II.
- Prevención y Riesgos de Salud I.
- Prevención y Riesgos de Salud II.
- Plan Vial Puente Roca- Patricios (Obra).
- Rectificación Av. Carlos Pellegrini (Obra).
- Ordenamiento de Usos del Suelo – Zonificación Municipal.

Redeterminación de Precios:

- Drenajes Pluviales Cuenca G La Boca-Barracas.
- Drenajes Pluviales Cuenca Z4 La Boca-Barracas.

Redacción de Pliegos:

- Red Hidrometeorológica (etapa básica).

Para Licitación:

- Desagües pluviales en la Cuenca Arroyo del Rey- Aliviador Este – Etapa I – Lomas de Zamora.
- Desagües pluviales en la Cuenca Arroyo del Rey – Aliviador Este – Etapa II- Lomas de Zamora.
- Etapa I Conducto Principal Cuenca Camino de Cintura – La Matanza.
- Grupo I La Matanza con desagüe al Aliviador Cildáñez.
- Redes Barrio Manzanares – Roque, Los Cedros – Altos de Laferrere y Laferrere Centro.
- Colector Troncal por Ruta 21.
- Ampliación Planta Depuradora Sudoeste.
- Inspección Redes Barrio Manzanares - Roque, Los Cedros - Altos de Laferrere y Laferrere Centro.

- Inspección Colector Troncal por Ruta 21.
- Inspección Ampliación Planta Depuradora Sudoeste.
- Diagnóstico y auditorías ambientales.

En Licitación:

- Limpieza de márgenes.

Licitadas:

- Aliviador San Pedrito.

Preadjudicadas:

- Aliviadores Marco Avellaneda y Don Orione (Lanús).

En adjudicación:

- Extracción Puente La Salada.
- Difusión y Educación Ambiental I.
- Rectificación Av. Carlos Pellegrini (Proyecto Ejecutivo).
- Plan Vial Puente Roca-Patricios (Proyecto Ejecutivo).

4. COMENTARIOS Y OBSERVACIONES

4.1. La estructura jurídica institucional del Comité Ejecutor (CEMR) no resultó adecuada para desarrollar una gestión de saneamiento, por carecer de funciones propias, capacidad ejecutora y de suficiente peso institucional para coordinar jurisdicciones y organismos involucrados, en efecto:

4.1.1. El Comité Ejecutor (CEMR) no fue diseñado y constituido como una Autoridad de Cuenca (Comité de Cuenca) con funciones directas y suficientes de poder de policía en materia de contaminación, definición de estrategias de saneamiento y objetivos de calidad. No se llegó a suscribir un Convenio con todos los niveles de gobierno involucrados en la Cuenca (Nación, Provincia de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipios de la

provincia) ratificado por los órganos legislativos respectivos, que permitiera constituir una autoridad de Cuenca con funciones diferenciadas de los partes integrantes.

4.1.2. El Comité Ejecutor (CEMR) no desarrolló suficientemente la tarea de coordinación interjurisdiccional. Funciona en la Cuenca una compleja y contradictoria trama normativa e institucional; la vigencia de múltiples normas de los distintos gobiernos involucrados (la Nación, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios de la provincia) produce superposición de competencias, multiplicidad de organismos competentes, vacíos legales y confusión normativa.

4.1.3. El Comité Ejecutor (CEMR) además de carecer de funciones directas fue perdiendo jerarquía institucional desde su creación.

4.1.4. La falta de personal de planta permanente, la alta rotación de recursos humanos y la falta de un sistema administrativo de información impidieron mantener una continuidad institucional respecto de la información y los proyectos llevados adelante y desarrollar un mecanismo de memoria institucional.

4.1.5. A pesar de que el Comité Ejecutor (CEMR) fue creado para el saneamiento de la Cuenca y de que una de las principales causas de su deterioro es la contaminación de origen cloacal e industrial, no participó en la renegociación del Contrato de Concesión con Aguas Argentinas S.A. iniciada en 1997, que implicó la postergación y/o denegación de obras que impactaron sustancialmente en la Cuenca, como la postergación de la ampliación de la Planta Sudoeste, de la realización de la Cuarta Cloaca Máxima, de la realización de la Planta de Berazategui y la general postergación de metas de ampliación de la red. Resulta relevante destacar que el Miembro Coordinador del Comité Ejecutor (Secretario de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable) fue la misma Autoridad de Aplicación que dirigió la referida renegociación del Contrato de Concesión con la empresa Aguas Argentinas S.A.

4.1.6. Respecto de la otra fuente contaminante, las industrias, el CEMR nunca llegó a desarrollar acciones concretas para controlarlas, a pesar de que en el período de 1995 a 1999 la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable ejercía funciones de miembro coordinador del CEMR y Autoridad de Aplicación de la legislación sobre contaminación hídrica, lo que facilitaba la coordinación, al menos respecto de las industrias alcanzadas por los Decretos N° 674/89 y N° 776/92.

4.2. El Plan de Gestión Ambiental (PGA) del Comité Ejecutor (CEMR) no funcionó como un verdadero programa de saneamiento. Hubo que actualizarlo con estudios complementarios y definirlo en un programa concreto de obras conforme objetivos de saneamiento:

4.2.1. El PGA no incluía metas, objetivos, tareas, indicadores de cumplimiento, plazos ni recursos definidos que permitieran perseguir claros objetivos de saneamiento de la Cuenca, sino que se constituyó como un “programa abierto” (con manejo de alternativas que involucraban a actores y recursos sin ninguna relación con el CEMR) y un “programa complementario” del programa de saneamiento que la Nación acordó desarrollar con la empresa Aguas Argentinas S.A. (Decr. N° 999/92). El plan de obras involucrado en el préstamo no se orientaba al saneamiento cloacal que es una de las principales causas de contaminación y degradación de las aguas, ya que el mismo se encontraba a cargo de la concesionaria AASA. En efecto, todas las obras vinculadas con el problema del saneamiento en la Cuenca (extensión de cloacas, obras de transporte y tratamiento de efluentes cloacales e industriales) fueron decididas en el marco del Contrato de Concesión de la empresa Aguas Argentinas SA. En consecuencia, cuando se tramita el Préstamo BID 1059/98, el programa de obras se orienta principalmente a regulación hidráulica, ordenamiento urbano y educación ambiental. En materia de contaminación estrictamente, el CEMR sólo proyectó obras relacionadas con contaminación industrial, que no fueron completadas.

4.2.2. Durante 9 años, el CEMR manejó información de base del PGA en gran medida registrada en la década del '80 (mediciones de AGOSBA, INCYTH, otros). A partir de 2004 y a través de un convenio firmado entre el CEMR y el INA se comenzó a actualizar la base de datos de industrias y actividades de servicio radicadas en la Cuenca. Además, desde 2004 el CEMR efectúa mediciones de calidad de agua y suelo.

4.2.3. El CEMR no ha desarrollado un estudio epidemiológico del estado de la salud de la población involucrada en la Cuenca ni un relevamiento actualizado del impacto ambiental sobre la salud del núcleo poblacional lindante con la ribera de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo.

4.2.4. El CEMR no desarrolló objetivos y metas en materia de ordenamiento urbano.

4.2.5. El CEMR no desarrolló objetivos y metas en materia de educación ambiental. El Programa de “Educadores Ambientales” no arrojó resultados concretos y medibles.

4.2.6. En nueve años de gestión, el CEMR no desarrolló indicadores de desempeño y de cumplimiento de metas, ni produjo informes relativos a la eficacia de las obras o tareas desarrolladas en el marco del PGA. Recién a partir de 2004, el CEMR elaboró el Manual Operativo y de Gestión para el seguimiento de las tareas.

4.2.7. No se encontró evidencia documental de que el CEMR haya explicitado en un documento los criterios técnicos seguidos para la definición y selección de las obras y actividades del PGA prioritarias y que conformaron el programa de acción del Préstamo BID 1059/OC – AR, de las obras y actividades que resultaron postergadas en el marco del Préstamo BID 1059/OC – AR y para la definición y selección de las obras y actividades para la actual renegociación del Préstamo BID 1059/OC – AR.

4.3. La ejecución del PGA mediante préstamo BID 1059/OC-AR fue baja y deficiente. Los fondos directos aportados por el BID sólo alcanzaron la suma de U\$S 7.762.790.-, de los U\$S 250 millones originales. En cuanto a los fondos propios, se solicitó el reconocimiento de inversiones bajo la cláusula 4.03 (Reconocimiento de Gastos con Cargo a la Contrapartida Local) del Contrato de Préstamo por U\$S 45.312.675,89; siendo reconocidos por el BID sólo U\$S 31.833.345,67 (conf. Informe AGN aprobado por Resolución 79/2005 AGN).

4.3.1. Lo invertido en el rubro obras se utilizó casi exclusivamente en la remoción de cascos hundidos. No se ejecutaron obras de saneamiento.

4.3.2. El plazo fijado de desembolso del préstamo BID 1059/OC-AR era de 5 años, desde febrero de 1998 hasta febrero de 2003. Las jurisdicciones coejecutoras (Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) produjeron la normativa necesaria para ejecutarlo posteriormente, en 1999 (Convenio subsidiario de fecha 05/05/99, Ley N° 119 - CABA) y en 2000 (Convenio subsidiario de fecha 02/09/00, Ley N° 12.461 de la Provincia de Buenos Aires), vale decir que 30 meses (dos años y medio) después de haber sido otorgado el préstamo, la jurisdicción que tenía asignada la mayor parte (Provincia de Buenos Aires: 59,81 %) se encuentra en condiciones de ejecutarlo. La Provincia de Buenos Aires ingresó como coejecutora en el año 2000, no ejecutó fondos BID y sólo pagó costo financiero. Además, a

partir del año 2002, parte los fondos fueron redireccionados a planes sociales, conforme al Decreto N° 808/2002.

4.3.3. Tanto el CEMR como el BID tuvieron dificultades para cumplimentar los tiempos proyectados, en algunas ocasiones el CEMR no cumplió los requisitos exigidos por el BID para que éste efectuara los desembolsos, y por otro el BID retrasó los tiempos de respuesta y los desembolsos, tal cual lo informado por Nota CEMR N°479/05.

4.3.4. El monto pagado por “Comisión de Compromiso” (U\$S 6.907.476,15) superó las previsiones efectuadas en la Matriz de Financiamiento del Contrato de Préstamo original (estimada en U\$S 5.035.000.-) para el total del Programa; vale decir, se pagó por no usar los fondos convenidos una tasa diferencial más alta que la que se habría pagado si se hubieran usado dichos fondos. (Informe SIGEN, “Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo, Contrato de Préstamo 1059/OC-AR”, setiembre de 2004, con la actualización de los Estados Financieros al 31/12/2004 conf. Informe AGN aprobado por Resolución 79/2005 AGN).

4.3.5. Desde 2003, el CEMR negocia el Préstamo BID, cuyo monto va decreciendo con los años (la actual renegociación es por 100 millones de dólares) afrontando la gestión de reconocimiento del BID como aporte local para las obras iniciadas y/o proyectadas en este período.

4.4. El CEMR no desarrolló un sistema de control y seguimiento de las obras/contratistas/consultorías/estudios que optimizara la gestión, determinara prioridades y permitiera detectar deficiencias y retrasos en la ejecución de los programas. Tal como se aclara en el punto 4.2.6, recién a partir del 2004 el CEMR elaboró el Manual Operativo y de Gestión del Préstamo BID 1059/ OC-AR:

4.4.1. En el Expediente N° 10.131/97: “Ensayo piloto de tratabilidad de las aguas del Riachuelo”, se desarrolló una prueba piloto consistente en incorporar oxígeno en el curso de agua. Dado que los resultados de la prueba piloto fueron exitosos y que se logró aumentar un 105,55 % la concentración de oxígeno en las aguas, el CEMR debió realizar pruebas de contraste para corroborar dichos resultados de modo de asegurar la razonabilidad de la extensión de la prueba, ya que ésta sirvió de justificación para contratar una obra que implicó

una erogación superior a los 2.600.000 dólares (Exptes. N° 10.049/98 y N° 10.127/98). No obstante, no hay evidencia documental de que el CEMR haya realizado la supervisión y el control de las tareas desarrolladas mediante dicha Contratación ni de que el CEMR haya analizado y/o verificado a posteriori la razonabilidad, exactitud y validez de los resultados, sugerencias y soluciones entregados por la empresa contratista. A pesar de no haber controlado la prueba piloto, el CEMR aprobó la continuación de la obra a mayor escala, la cual fracasó. El CEMR tácitamente convalidó todos los resultados, conclusiones, sugerencias y recomendaciones entregados por la empresa Contratista, sin que se encuentre en el expediente evidencia documental de que las haya verificado.

4.4.2. En los Expedientes N° 10.127/98 y N° 10.049/98 se observó que la obra adquisición e instalación de aireadores para incorporar oxígeno a la cuenca baja del Riachuelo fracasó con relación a los resultados planteados en la prueba piloto que dio origen a la contratación (Expte. N° 10.131/97), porque se desarrolló sin que se cumplieran las condiciones previstas en el PGA, en particular, porque debía funcionar en un curso de agua que tuviera menores niveles de contaminación orgánica (el PGA detalló precisamente cinco condiciones básicas para el desarrollo de esta obra). En efecto el informe final del INA a fs. 333 del Expediente N° 10.049/98 dice: *“las mediciones realizadas durante el periodo de monitoreo indicarían que el sistema de aireadores no modificó el contenido de oxígeno disuelto en las aguas del riachuelo durante su funcionamiento”*.

4.4.3. En los Expedientes N° 10.127/98 y N° 10.049/98, el CEMR efectuó un equivocado diagnóstico de las características, parámetros y condiciones de las aguas del Riachuelo en ese momento, que no eran las mencionadas en la Nota de fs. 2 y 3 que originaron el Expediente N° 10.049/98. En efecto, de acuerdo a lo indicado en el tomo III, en el Anexo técnico K, ítem 4 “Clasificación de la Calidad del Agua” del PGA, el Riachuelo en ese tramo debería ser considerado como grado 4 (ver Anexo II), Clase: “Estado de contaminación extrema”, y no con “carga contaminante reducida” como de hecho fue considerado en la Nota “Justificación de su realización”, que figura a fs. 2 y 3 del Expediente N° 10.049/98, donde en su primer párrafo se habla de “De la modelación matemática para distintos escenarios con carga contaminante reducida”, clasificación que no corresponde y que, por lo tanto, invalida todo el resto.

4.4.4. El estudio “Jerarquización y Plan para el Saneamiento de los Basurales Clandestinos de la Cuenca” (Expte. N° 41/96 iniciado el 1°/11/96 y por el monto de \$265.362.-) fue realizado mediante la vía de contratación directa para lo cual se invocó razones de “*suma utilidad*” y “*experiencia adecuada*” de cuatro expertos holandeses (firmado el 1°/01/97).

Dicha contratación fue observada en sus aspectos formales por el Servicio Jurídico de la SRNyDS mediante el Dictamen N° 7114/DGCAJ/97 de fecha 27/05/97 lo cual dio lugar a que el Miembro Coordinador tuviera que emitir la Resolución N°64/97 (06/06/97) para “... *el saneamiento del acto administrativo (...) subsanando el vicio que lo afecta...*”.

No se encontró evidencia que dicho estudio (la redacción de los Términos de Referencia, terminado el 10/06/97) fuera utilizado al presente para el saneamiento de los basurales clandestinos de la Cuenca, no obstante el fuerte impacto ambiental que representa la existencia de “*alrededor de 50 vuelcos incontrolados*” (Expte. N° 41/96).

4.5. En el recorrido efectuado el 13 de mayo de 2005 por este equipo de auditoría (ver Anexo V - Fotos), se observaron las siguientes condiciones ambientales de la Cuenca Matanza-Riachuelo:

- Basurales a cielo abierto en ambas márgenes.
- Barcos hundidos en la zona portuaria.
- Conexiones y vertidos clandestinos.
- Coloración oscura de las aguas, presencia de olor (que denota un alto grado de contaminación) y burbujeo constante, producto de gases provenientes de los sedimentos.
- El espejo de agua presenta un gran número de desechos de diverso origen (tanto orgánico como inorgánico), como por ejemplo botellas de vidrio y plástico, bolsas con desperdicios. Justamente uno de estos residuos produjo la obstrucción de la hélice de la embarcación.
- La limpieza de las márgenes y las tareas de desmalezamiento son casi nulas.
- Hay villas bordeando las márgenes del Riachuelo.
- Se constataron obras ligadas a la limpieza y mantenimiento del espejo de agua: 2 mallas de contención, para los objetos flotantes y la grasa.

5. ANALISIS DE LA VISTA DEL ORGANISMO

El presente informe en su etapa de proyecto fue puesto en conocimiento del Miembro Coordinador del Comité Ejecutor Matanza-Riachuelo con fecha 1º/12/05 mediante Nota N°42/05 AG4. Se recibió respuesta del mismo por Nota CEMR N°38/06 de fecha 13/01/06, el que formula consideraciones que son analizadas en el ANEXO VI del presente. Cabe advertir que ninguno de los comentarios formulados modifican los puntos 4. Comentarios y Observaciones y 6. Recomendaciones, por lo cual ellos se mantienen sin modificación alguna.

6. RECOMENDACIONES

6.1. Proponer a las autoridades pertinentes la creación de una estructura jurídica institucional adecuada para llevar adelante un Programa de saneamiento:

6.1.1. Constituir al CEMR como Autoridad de Cuenca (Comité de Cuenca) con funciones directas y suficiente de poder de policía en materia de contaminación, definición de estrategias de saneamiento y objetivos de calidad, y con el objeto de desarrollar una gestión de saneamiento, proponiendo la suscripción de un Convenio con todos los niveles de gobierno involucrados en la Cuenca (Nación, Provincia de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios de la provincia).

6.1.2. Establecer un marco normativo e institucional claro de modo de eliminar las superposiciones de competencias y los vacíos normativos y propiciar la coordinación institucional.

6.1.3. Arbitrar los mecanismos idóneos para jerarquizar institucionalmente el CEMR.

6.1.4. Dotar al CEMR de recursos materiales y humanos suficientes y de un sistema de información que genere una continuidad institucional respecto de los proyectos llevados adelante.

6.1.5. Otorgar al CEMR competencias en la definición de metas en materia de contaminación de origen cloacal.

6.1.6. Atribuir al CEMR competencias en materia de contaminación industrial.

6.2. Definir un nuevo Plan de Gestión del CEMR orientado al saneamiento:

6.2.1.- Definir en el Plan de Gestión metas, objetivos, tareas, indicadores de cumplimiento, plazos y recursos que permitan perseguir claros objetivos de saneamiento de la Cuenca.

6.2.2. Incorporar en el PGA nueva información de base y mediciones de calidad de agua y suelo.

6.2.3. Desarrollar un estudio epidemiológico del estado de la salud de la población involucrada en la Cuenca que releve el impacto ambiental sobre la salud del núcleo poblacional lindante con la ribera de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo.

6.2.4. Desarrollar objetivos y metas en materia de ordenamiento urbano.

6.2.5. Desarrollar objetivos y metas en materia de educación ambiental.

6.2.6. Implementar el Manual Operativo de Gestión aprobado, de modo de desarrollar el seguimiento de tareas en el marco de un nuevo PGA y producir informes relativos a la eficacia de las obras y tareas desarrolladas.

6.2.7. Explicitar los criterios técnicos seguidos para la definición y selección de obras y actividades prioritarias del PGA incluidas en la actual renegociación del Préstamo BID 1059/OC – AR.

6.3. Prever mecanismos, en la actual renegociación del Préstamo, para evitar la subejecución/deficiente ejecución, incluyendo en el programa de obras y acciones del PGA un verdadero programa de saneamiento que contemple no sólo obras referentes al transporte, tratamiento y disposición final de líquidos cloacales, sino que se ocupe de la descontaminación de suelos, agua y sedimentos de la Cuenca, observando mecanismos para cumplimentar los plazos del BID, y obteniendo la aprobación de las obras ejecutadas como aporte local.

6.4. Implementar el Manual Operativo de Gestión del CEMR, ejecutando un sistema de control y seguimiento de las obras/contrataciones/estudios que garantice la verificación y control de la metodología aplicada, el desarrollo de controles de contraste y el efectivo cumplimiento de los objetivos que se establecen al planificar y proyectar las referidas obras/contrataciones/estudios.

6.5. Aplicar, definido un Plan de Saneamiento y Recuperación de la Cuenca, las medidas necesarias para remediar y sanear las condiciones deficientes observadas.

7. CONCLUSIÓN

Aunque el Comité Ejecutor nunca fue constituido como una Autoridad de Cuenca (Comité de Cuenca), y carecía de las funciones necesarias para cumplir con su cometido, se pretendió que llevara adelante una programa de saneamiento ponderado en más de 800 millones de dólares y que originó un préstamo BID que junto a los aportes argentinos significaba un presupuesto de 500 millones de dólares. Tampoco tuvo nunca el CEMR la jerarquía institucional suficiente para coordinar las tareas con los múltiples de organismos de las tres jurisdicciones involucradas (Nación, Provincia de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Municipios). El Plan de Gestión Ambiental no resultó operativo y se tradujo en un programa de obras que no estaban destinadas al saneamiento.

El préstamo BID tuvo una muy baja y deficiente ejecución y sólo se ejecutaron obras sobre control de inundaciones y reflotamiento de barcos hundidos. El Poder Ejecutivo Nacional tramitó el préstamo sin que se hubieran obtenido con anterioridad las normas necesarias para que las otras jurisdicciones pudieran ejecutarlo. En particular, la Provincia de Buenos Aires, que tenía adjudicado el 59,81%, nunca lo ejecutó, ya que contó con la autorización para endeudarse 30 meses después de la aprobación del préstamo. En 1998, la ex Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Nación concentró atribuciones en gestión ambiental con funciones de poder de policía en control de la contaminación, planificación y ejecución de la obra hidráulica y como Autoridad de Aplicación del Contrato de Concesión con Aguas Argentinas S.A.; sin embargo, no logró enfocar y ejecutar una gestión ambiental y de saneamiento en el ámbito de la Cuenca.

La Cuenca se ha convertido en una gran fuente de aporte de contaminantes sobre el medioambiente influyendo directamente en forma nociva sobre la salud de seres humanos, flora y fauna de la extensa región constituyéndose en una zona de gran riesgo sanitario.

De producirse una contingencia ambiental, nos encontraríamos ante una catástrofe sanitaria, ya que se registran en el área al mismo tiempo altos niveles de contaminación en las aguas

superficiales, suelos y en las aguas subterráneas y una población vulnerable a las condiciones ambientales negativas debido a que tiene necesidades básicas insatisfechas (pobreza, falta de servicios de agua potable y cloacales, vivienda precaria, mala alimentación), lo que aumenta los niveles de riesgo. Los indicadores sociales demuestran que la degradación ambiental característica de la zona se ve agravada por las condiciones sociales de la población. Las condiciones de pobreza estructural a la cual se encuentra sometida, convierten a la población en una población de riesgo, altamente vulnerable a estas condiciones. Además, el mayor grado de deterioro ambiental se encuentra en la Cuenca baja, donde se concentra la mayor cantidad de habitantes.

En la red que actualmente opera la empresa Aguas Argentinas S.A., la toma de agua de General Belgrano se encuentra entre el emisario de Berazategui (que vierte cloacales sin tratamiento) y la desembocadura del río Matanza-Riachuelo, por lo que, en el caso de una contingencia meteorológica especial, podría producirse una contaminación que agravará la emergencia sanitaria, la que podrá impactar en el caso de una catástrofe, sobre un área que posee aproximadamente un tercio de la población del país.

La complejidad socio-ambiental de la Cuenca se ve potencialmente agravada por la cercanía del polo petroquímico Dock Sud, donde se localizan más de cincuenta industrias de alto riesgo ambiental, circunstancia que se ve profundizada aún más por la presencia del relleno sanitario del CEAMSE en Villa Domínico. Existen en la zona, además, contaminantes (metales pesados, hidrocarburos alifáticos, hidrocarburos aromáticos y plaguicidas organoclorados y organofosforados) que son tóxicos en bajas concentraciones. Algunos de ellos tienen la capacidad de bioacumularse. Los efectos cancerígenos ocupan un lugar preponderante en la intoxicación con alguno de estos contaminantes, ya sea padeciendo la enfermedad o bien transmitiéndola genéticamente a las futuras generaciones. La eliminación desaprensiva de residuos contaminados con mercurio, plomo, cadmio, cobre, cromo, manganeso, cobalto, arsénico, zinc y níquel, agrava la contaminación del medioambiente y conduce a exposiciones humanas significativas.

Parte de los desechos arrojados al río que son de origen industrial poseen una carga química no biodegradable y productos tóxicos sedimentales que permanecen en el cauce.

Depósitos cloacales domésticos e industriales, más de 50 basurales en la Cuenca, que traen aparejado el contacto directo con los residuos (cirujeo), contacto indirecto con los vectores (moscas, mosquitos, cucarachas, ratas) acentúa la potencial generación de graves enfermedades. Como así también la contaminación de aguas superficiales y profundas por lixiviado. Las aguas de pozo son contaminadas por los basurales y por cientos de miles de pozos absorbentes.

El vertido cloacal sin tratamiento es una de las principales fuente de contaminación de las aguas, por su aporte de materia orgánica y bacterias coliformes y también de hidrocarburos y metales pesados. Las aguas residuales de la cloaca máxima provocan un fuerte impacto en la calidad de agua de la cuenca. Respecto de la red de conducción y tratamiento de residuos cloacales, transcurridos más de diez años sin que se hubieran efectuado las obras y luego de las sucesivas renegociaciones con Aguas Argentinas S.A., la situación actual podría implicar que finalmente el Estado Nacional (mediante el Comité Ejecutor Matanza Riachuelo, conforme Propuesta de Reformulación del Programa BID OC – AR 1059, y Decretos N° 735/04 y N° 1885/04) habría de costear las obras de saneamiento cloacal necesarias para minimizar el impacto sobre la calidad ambiental de la Cuenca y fundamentalmente sobre la salud de la población.

El deterioro ambiental de la Cuenca se ve potenciado por factores naturales (comportamiento hidráulico de tipo influente/efluente, existencia de sudestadas) y por la sobreexplotación creciente del recurso hídrico subterráneo en algunas áreas y el aumento reciente de los niveles del acuífero freático en otras. (ANEXO IV – Napas Freáticas, Informe de Gestión Ambiental al ETOSS, Actuación N° 436/00 AGN aprobada por Resolución N° 41/02 AGN).

La recuperación ambiental del área será posible si se constituye una autoridad de cuenca con recursos propios y funciones en materia de:

- control de la contaminación,
- planificación del uso del suelo,
- determinación de niveles de calidad del recurso y de límites de vertidos de acuerdo a la capacidad de autodepuración del río,
- planificación de la gestión de la cuenca en miras a la protección de los recursos naturales.

La Cuenca Matanza-Riachuelo es un área de alta sensibilidad social (parte de los terrenos de la Cuenca, depreciados, de bajo valor fiscal, se convirtieron en asiento del bolsón de pobreza más extendido del país: existen 13 villas de emergencia ubicadas en el curso inferior, sus habitantes viven en condiciones de hacinamiento extremo y los problemas de salud se multiplican) y de alta sensibilidad ambiental (su pendiente es pobre; su caudal, escaso; su capacidad de dilución, mínima; los terrenos aluvionales de la Cuenca, muy bajos y densamente poblados, están sujetos a inundaciones periódicas que durante las sudestadas ocurren de manera rápida y dramática. La necesidad de socorrismo y evacuación es habitual. Cuando llueve, las letrinas rebasan y los basurales desparraman una variedad de sustancias peligrosas a las zonas vecinas y a los cauces). Además de los vertidos industriales, los arroyos Unamuno, del Rey y Santa Catalina, y el río mismo reciben el volcado de cantidades ingentes de efluentes cloacales. Dada la ausencia de red cloacal en la mayor parte de la superficie de la Cuenca, hay una proporción alta de pozos ciegos y cámaras sépticas que descargan en la napa freática. Son habituales las conexiones clandestinas de aguas servidas a conductos pluviales. Las aguas de la Cuenca son verdaderas cloacas.

En la Cuenca se observa una clara relación entre la alta concentración de pobreza y un ambiente insalubre. El crecimiento rápido y anárquico de barrios, villas y asentamientos ilegales de la Cuenca no fue acompañado por las inversiones necesarias en infraestructura y servicios. Como consecuencia, crece el número de personas que viven precariamente y en hacinamiento extremo, sin abastecimiento de agua, sin servicio de recolección de basura, sin servicio de eliminación de excretas ni de aguas residuales.

En síntesis, la futura Autoridad de Cuenca deberá atender prioritariamente la evaluación integral de los riesgos sanitarios y sociales vinculados a los riesgos ambientales y actuar en consecuencia.

8. LUGAR Y FECHA

BUENOS AIRES, MARZO DE 2006

9. FIRMAS