



Serie: Radiografías Metropolitanas N°4 - Marzo 2018

CUENCAS METROPOLITANAS

**LOS CASOS DEL RÍO
MATANZA-RIACHUELO Y EL
RÍO RECONQUISTA**

por Roberto Adaro

CUENCAS METROPOLITANAS DE BUENOS AIRES

LOS CASOS DEL RÍO MATANZA-RIACHUELO Y EL RÍO RECONQUISTA

Introducción

El presente documento pretende un acercamiento a las problemáticas que encierran las principales cuencas hídricas superficiales del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Procura un aporte a la reflexión colectiva de una realidad que nos involucra de una u otra manera, activa o pasivamente –ya sea porque vivimos y formamos parte de algunas de las cuencas en cuestión, o porque solidariamente participamos (aunque más no sea a través de nuestros impuestos), de algunas de las instancias estatales involucradas-.

Primeramente proponemos algunas definiciones conceptuales que nos permitan dar contexto al planteo. Luego haremos un breve repaso de la situación de la cuenca del río Matanza-Riachuelo, haciendo foco en las cuestiones institucionales y sus novedades. De igual modo en el caso de la cuenca del río Reconquista.

Por último compartimos algunas consideraciones a tener en cuenta como clave para profundizar en las intervenciones en territorio.

Una aproximación conceptual

El Agua constituye sin duda un bien indispensable para la vida en la Tierra; no solo la vida humana y de sus comunidades, sino la de todos los ecosistemas. La Naturaleza ha dotado a América de Sur de enormes riquezas, en términos de biodiversidad, suelos, climas y aguas. Argentina constituye hoy uno de los países con mayor disponibilidad de agua de la región y del mundo. No obstante, la distribución de esta varía a lo largo y a lo ancho del territorio nacional, desde zonas de abundancia como el litoral de la Cuenca del Plata, hasta regiones de gran aridez en la zona central y el oeste del país. Esa variación en la distribución también se da en el orden temporal, ya que los caudales varían sensiblemente a lo largo del año y de un año a otro. Dos tercios del país presenta características propias de escasez de agua, en tanto que el tercio restante sufre temporalmente los efectos perjudiciales de sequías e inundaciones.

A menudo –sobre todos quienes vivimos en ciudades dotadas de cierta infraestructura de servicios- perdemos de vista que la dotación de agua en nuestro planeta es una sola, y que nos viene heredada desde que la evolución geológica la formó. No podemos fabricar más. Es la que hay, y tiene su ciclo, independientemente de las formas de los cuerpos de agua (ríos, acuíferos, lagos, glaciares, océanos y otros), o de sus estados (sólido, líquido y gaseoso). Conocerlo y respetarlo es clave para poder aprovechar el agua.

Estas particularidades del ciclo del agua, obligan a un ejercicio de solidaridad en el tiempo entre todos aquellos que nos servimos de ella. De igual modo, esta solidaridad (o la falta de ella), se expresa también en el espacio a partir del concepto de cuenca hídrica, entendida como el “área que tiene una salida única para su escorrentía superficial”¹. Las formas del agua en la superficie y sus

¹ UNESCO-OMM, *Glosario Hidrológico Internacional*, Ginebra, 2012

interacciones, ordenan el territorio y los ecosistemas asociados a él. Son el espacio donde la vida se expresa, se produce y se reproduce.

Los distintos ecosistemas de la cuenca cumplen ‘funciones ecológicas’, como ser la regulación del ciclo hidrológico, ciclos biogeoquímicos, refugio de biodiversidad, depuración de aguas, y sus ‘atributos paisajísticos’ posibilitan en muchos contextos geográficos actividades culturales, turísticas, recreacionales y residenciales. A este tipo de aprovechamientos para la sociedad se los denomina servicios ecológicos, y son los que proporcionan, en gran medida, el sustento de la sociedad humana.

Así, podemos concluir preliminarmente que “el agua no es el agua”, toda vez que las acciones sobre ella inciden de una u otra forma sobre el entorno que la contiene y las comunidades que lo habitan.

Ante esta situación, de unos años a esta parte ha cobrado fuerza el concepto de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH), como aquel que pretende integrar a todos los actores del territorio de la cuenca, en la toma de decisiones sobre la misma. La GIRH pretende la asignación óptima (en sentido económico, social y ambiental), del agua en forma coordinada con la de los otros recursos naturales, en los planos intersectorial e intergeneracional.

No obstante, y desde un punto de vista legal e institucional, las particularidades del ordenamiento federal argentino, y la ausencia de un marco regulatorio general sobre el agua, han propiciado una fragmentación en la propia regulación y en la gestión, que atentan contra la integralidad que la misma requiere; no obstante los esfuerzos de coordinación que existen, los cuales representan casi una excepción a la regla.

La Cuenca Matanza - Riachuelo

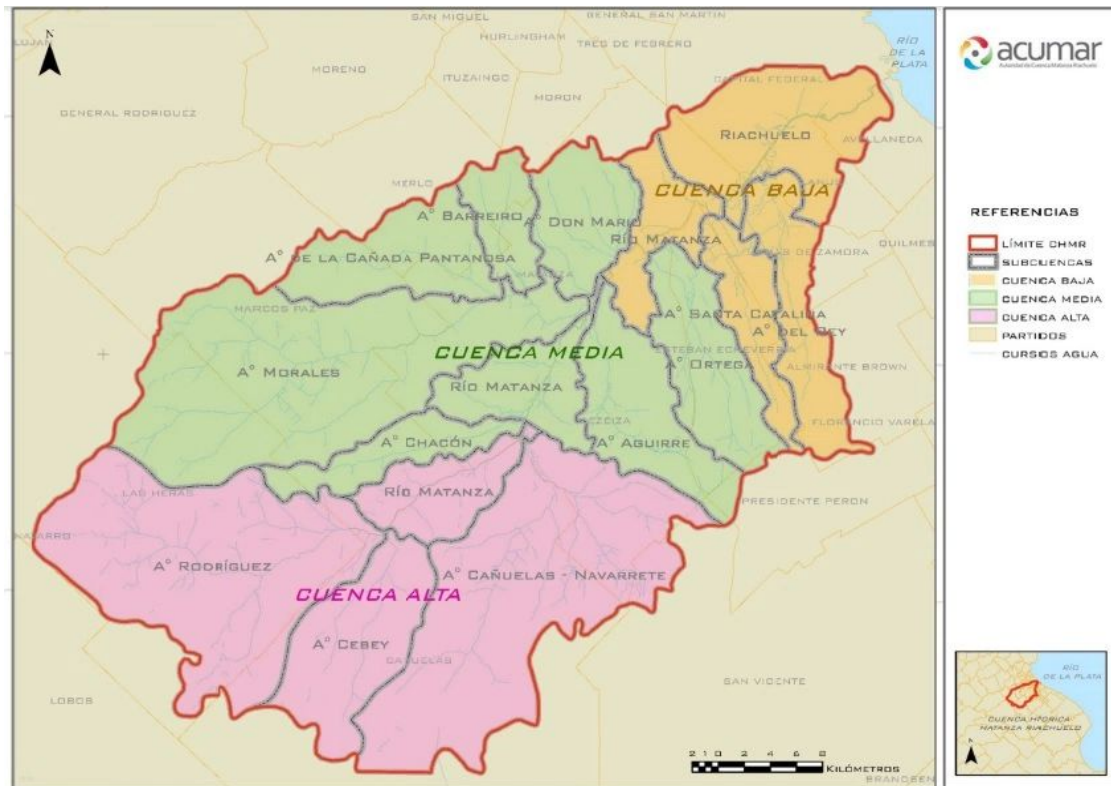
La Cuenca Matanza Riachuelo se ubica en la llanura chacopampeana y comprende una superficie aproximada de 2.238 Km² atravesados por un curso principal de 64 km de extensión hasta su desembocadura en el Río de la Plata, con una población aproximada de 7 millones de personas, distribuida entre la ciudad de Buenos Aires y los 14 Municipios de la Provincia de Buenos Aires que componen la cuenca.

El curso principal y sus tributarios poseen cauces bien definidos. El caudal medio mínimo es del orden de 2,90 m³/s mientras que el máximo en épocas de crecidas supera los 1.000 m³/s. El régimen hidráulico se ve afectado por las mareas, que ocasionan frecuentes inundaciones en la parte baja de la cuenca.

El aspecto general del paisaje es suavemente ondulado y puede diferenciarse en llanura alta, llanura intermedia y llanura baja. La LL alta ocupa las divisorias de aguas donde predominan las lagunas pequeñas y bañados. La LL intermedia es la zona de mayores pendientes -hasta 2m/Km- y posee una red de drenaje integrada y densa. La LL baja es una superficie plana con muy poca pendiente, constituye la llanura de inundación y muestra un notable ensanchamiento hacia su desembocadura.

De acuerdo al grado de antropización la Cuenca se diferencia en Cuenca Alta, Media y Baja, tal como se aprecia en el Gráfico 1.

Gráfico 1: Cuenca Matanza - Riachuelo



En la Cuenca media y alta predominan las actividades primarias (agricultura y ganadería). La Cuenca baja presenta un altísimo grado de urbanización, y ocupación industrial de distintas etapas históricas.

La contaminación del Riachuelo, data de una historia de más de 200 años, desde los saladeros y fábricas de velas en adelante. La degradación ambiental y social no se reduce a un curso de agua altamente contaminado sino que implica la degradación ambiental de todo un ecosistema y la consecuente afectación en la calidad de vida de sus habitantes.

Sus efectos se agravaron producto de un largo tiempo de de control deficiente, falta de coordinación producto de la intervención de 17 jurisdicciones y más de 29 organismos competentes (desde la Prefectura Naval Argentina hasta la Administración General de Puertos). Cada uno de ellos con jurisdicción y competencias sobre el recurso hídrico y su área de influencia; dictando normativa aplicable sobre calidad de aire, vertidos de efluentes industriales, cloacales, domiciliarios, recolección de residuos, habilitación y ocupación de distintas categorías de industrias.

Como consecuencia de un visión contraria al enfoque de gestión integrada de cuenca, se derivó en un ordenamiento jurídico caracterizado como asistemático, con superposición, vacíos e inconsistencias normativas, poco efectivo que culminó en la falta de aplicación del poder de policía.

Más aún, podríamos decir que el modelo de desarrollo insustentable (productivista que no contempla el ciclo Naturaleza/Sociedad/ y sus correspondientes interacciones) más la ausencia de control efectivo y eficiente derivó en la profunda degradación de la cuenca que conocemos.

La intervención del Poder Judicial

Un punto de inflexión acontece como consecuencia de la participación ciudadana. Un grupo de personas por sí y en representación de sus hijos menores, en condición de damnificados por la contaminación ambiental causada en la cuenca hídrica Matanza Riachuelo, accede a la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), quién admite la demanda, se declara competente para intervenir en el tema, y sienta las bases de un fallo histórico y sin precedentes hasta el momento.

El Centro de Información Judicial, dependiente de la propia CSJN, resume los hechos vinculados a la causa, de la siguiente manera: "...La Corte Suprema de Justicia de la Nación recibió en 2004 una demanda presentada por un grupo de vecinos del asentamiento denominado "Villa Inflamable" (Dock Sud, Avellaneda, provincia de Buenos Aires) contra el Estado nacional, la provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 44 empresas, invocando daños por múltiples enfermedades que habían sufrido sus hijos y ellos mismos derivadas de la contaminación de la cuenca hídrica Matanza-Riachuelo, zona que abarca parte de la Capital Federal y once partidos de aquella provincia. En su reclamo, pedían el resarcimiento por los daños particulares sufridos y por los perjuicios causados al ambiente. Estos últimos consistían en la contaminación de las aguas y del fondo del río, de las zonas aledañas y del aire. También solicitaron la constitución de un fondo de reparación, porque invocaban que hacía más de 100 años que el Riachuelo estaba bajo políticas públicas que fracasaron en el objetivo de sanear la cuenca. (...). Así, la Corte dictó en junio de 2006 una primera sentencia, exigiendo al Estado la presentación de un plan para limpiar el Riachuelo y recomponer el agua, suelo y aire. El programa consiste en la implementación de sistemas vinculados a las distintas formas de contaminación: obra pública cloacal de toda la región, asepsia de basurales, saneamiento de la actividad industrial y limpieza del fondo del río, entre otras medidas.

El Alto Tribunal decidió que se discuta en audiencias públicas el plan requerido al Estado. Terminada esta fase, dictó una última sentencia, en julio de 2008, donde ordenó la implementación de políticas públicas concretas en materia ambiental y fijó plazos para realizarlas y sanciones en caso de incumplimiento, a cargo de la Autoridad de Cuenca. Además, dejó en manos de un juez federal la ejecución de la sentencia definitiva y estableció un control sobre ella, en manos del defensor del Pueblo, de las ONG que intervinieron como terceros en la causa y de la Auditoría General de la Nación..."².

La CSJN establece una especie de plan de acción con plazos muy breves para su cumplimiento. Los objetivos a perseguir son: 1) La mejora de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca. 2)

² Centro de Información Judicial, *La Causa*, disponible en <http://www.cij.gov.ar/riachuelo.html>
[consulta: 16/02/2018]

La recomposición del Ambiente en todos sus componentes agua, aire y suelo y 3) La prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción.

Como respuesta, el Poder Ejecutivo Nacional (unificando personería) presenta el PISA (Plan Integral de Saneamiento Ambiental) estructurado sobre cuatro ejes: Institucional/Social/Saneamiento/Ordenamiento Ambiental del Territorio. Se puso especial énfasis y cuidado en construir el andamiaje institucional necesario para garantizar la continuidad de las acciones presentadas en el Plan. Como corolario, se presenta al Congreso de la Nación el Proyecto de Creación de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo, el cual se convierte en la Ley N° 26.168 en noviembre de 2006, mediante la cual se crea la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo como ente de derecho público interjurisdiccional, con facultades distintas a todas las instancias anteriores en las que se habían creado autoridades o comités de cuencas; entre las que se destacan mandatos de control, regulación y fomento respecto de las actividades industriales y sobre cualquier otra actividad con incidencia ambiental en la cuenca. En particular, unificar el régimen aplicable en materia de vertidos de efluentes al agua y emisiones gaseosas; planificar el ordenamiento ambiental del territorio; establecer y percibir tasas; llevar adelante cualquier tipo de acto jurídico y cualquier procedimiento necesario o conveniente para ejecutar el PISA y la recomposición ambiental.

Define tres ámbitos institucionales Comisión Directiva (8 miembros 2 CABA, 2 PBA y 3 Nación más el Presidente, designado también por Nación), Consejo Municipal (14 intendencias) y Comisión de Participación Social. (ONG's), y varias líneas acción, sintetizadas en el Gráfico 2.

Gráfico 2: Líneas de acción del PISA



La foto actual

El 30 de noviembre de 2016, la CSJN convocó a todas las partes involucradas en la causa judicial, a una audiencia pública para conocer el grado de avance de los mandatos incluidos en el plan de saneamiento que oportunamente fijó. En virtud de la citada audiencia, la Corte requirió a la ACUMAR que establezca un sistema de indicadores, presente informes periódicos e intensifique las tareas en el cumplimiento de la sentencia que en el año 2008 ordenó el saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo.

En el portal del Centro de Información Judicial puede leerse que: "...En la audiencia celebrada ante el Tribunal el 30 de noviembre de 2016 se constataron deficiencias en el cumplimiento del programa establecido en la sentencia de la Corte del 8 de julio de 2008. Por esta razón, se requirió en el día de la fecha a la Acumar que establezca un sistema de indicadores que, conforme a los criterios internacionales de medición disponibles, permita -en un plazo perentorio de tres meses- medir el nivel de cumplimiento de los objetivos fijados en el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA). Asimismo, el Tribunal ordenó que Acumar presente un informe -al 1° de marzo de 2017- detallando un calendario con los objetivos de corto, medio y largo alcance para cada uno de los objetivos fijados en la sentencia en ejecución. Acumar también deberá presentar informes periódicos sobre el avance de cada objetivo.

La Corte ordenó a la Acumar prestar especial énfasis en el control de la contaminación industrial; el saneamiento de basurales y limpieza de márgenes; la expansión de la red de agua potable y cloacas, en especial el "Sistema Riachuelo"; la existencia de plantas desvinculadas al Plan Maestro de AYSA; la relocalización de villas y asentamientos precarios; el plan sanitario de emergencia y la calidad ambiental..."³.

En julio de 2017, a 9 años del fallo de la Corte, organizaciones nucleadas en el Cuerpo Colegiado -Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Greenpeace Argentina, Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (ACDH) y Vecinos de la Boca- presentaron un documento conjunto en el cual evalúan de manera crítica las acciones desarrolladas sobre la cuenca. A continuación, reproducimos algunas citas de la introducción y las reflexiones finales del documento aludido, que sintetizan de alguna manera su visión del proceso de gestión de la cuenca⁴:

Primeramente, puede apreciarse que opinión del las organizaciones firmantes, "...Ha transcurrido casi una década y todavía persisten debilidades en el control, seguimiento y la falta de una mirada verdaderamente integral de gestión. (...) Las falencias que persisten afectan tanto al control sobre las principales fuentes de contaminación (los establecimientos industriales, basurales a cielo abierto y efluentes cloacales), como al acceso a bienes y servicios indispensables tales como agua potable,

³ Centro de Información Judicial, *La Corte Suprema ordenó a la ACUMAR que intensifique el cumplimiento de la sentencia que dispuso el saneamiento del Riachuelo*, disponible en <http://www.cij.gov.ar/nota-24507-La-Corte-Suprema-orden--a-la-ACUMAR-que-intensifique-el-cumplimiento-de-la-sentencia-que-dispuso-el-saneamiento-del-Riachuelo.html> [consulta: 16/02/2018]

⁴ AAVV, *9 Años del Fallo de la Corte una Política de Estado todavía ausente*, disponible en <https://www.cels.org.ar/web/2017/07/riachuelo-9-anos-del-fallo-de-la-corte/> [consulta: 16/02/2018]

saneamiento cloacal, vivienda y salud, que inciden en la vulnerabilidad de la población (...) La llegada del nuevo gobierno, en el cual las tres jurisdicciones que integran la ACUMAR corresponden a un mismo signo político, generó expectativas en cuanto a poder superar la fragmentación existente y construir acuerdos más urgentes que imprimieran al organismo una dinámica diferente. Sin embargo, ello tampoco ha sido posible. (...) Asimismo, la ACUMAR ha repetido el esquema de volatilidad institucional que la ha caracterizado desde su creación en 2007. En tal sentido, en los 18 meses que corresponden a la actual gestión de gobierno, el organismo cambió dos veces su jerarquía institucional y tres veces su presidencia⁵ (...) En este sentido, la gestión de ACUMAR debe ser fuertemente revisada, por cuanto los resultados alcanzados no han incidido de manera significativa en la mejora de la situación socio ambiental de la cuenca...”

En sus conclusiones se destaca que: “...ACUMAR no parece haber comprendido cabalmente que su creación, derivada del primer pronunciamiento emitido por la CSJN en 2006, constituía un importante desafío político - institucional: gestionar un territorio altamente complejo a través de una nueva institucionalidad que debe articular diferentes niveles y agencias de gobierno con una amplia participación de la población afectada. Asimismo, el cambio de gobierno no mostró un redireccionamiento y, en algunos casos, significó el empeoramiento de la situación. Ya no resulta admisible que la formulación de las acciones y políticas indispensables para la cuenca se hagan efectivas únicamente a partir de las exigencias impuestas por el poder judicial o las demandas del público, sino que las mismas deberán surgir de acciones en donde se integre la participación de todos los sectores involucrados, se sustente en la construcción de consensos y se plasme en herramientas de planificación estratégica capaces de guiar las conductas de los gobiernos y los ciudadanos. (...) El año venidero se cumplirá una década del fallo. Las organizaciones del Cuerpo Colegiado creemos que esta puede ser una excelente oportunidad para llegar al próximo aniversario habiendo transitado un debate crítico amplio y profundo que proponga un rediseño estructural de la gestión. Es necesario modificar estrategias y prácticas que mostraron su incapacidad para transformar la cuenca. Si no se pudo y no se supo sanear el riachuelo en la década pasada no se puede en enfrentar la próxima con las mismas ideas y herramientas.

Como corolario, en noviembre de 2017, la CSJN se pronunció con reproches respecto de las acciones llevadas adelante por la ACUMAR, por lo que le requirió presentar un informe con un calendario de acciones por objetivos. La autoridad responsable presentó dicho calendario entre los meses de febrero y marzo. Luego la Corte se pronunció sobre el documento presentado con duras críticas acerca de la calidad de su contenido. Por un lado, expresa que el contenido del calendario “es insuficiente” y que las acciones por objetivos carecen de referencias. Ello se traduce a que el ACUMAR deberá presentar un nuevo informe con las correcciones señaladas, debiendo utilizar la terminología que se venía usando antes para las líneas de cumplimiento⁶.

⁵ Al momento de escribir este texto, Dorina Bonetti es la actual presidenta de ACUMAR, siendo la cuarta en ocupar el cargo desde diciembre de 2015.

⁶ Ver al respecto: Centro de Información Judicial, La Corte ordena a ACUMAR brindar información sobre saneamiento de basurales y limpieza de márgenes, asentamientos precarios, expansión de red de agua potable y cloacas y plan sanitario de emergencia, disponible en:

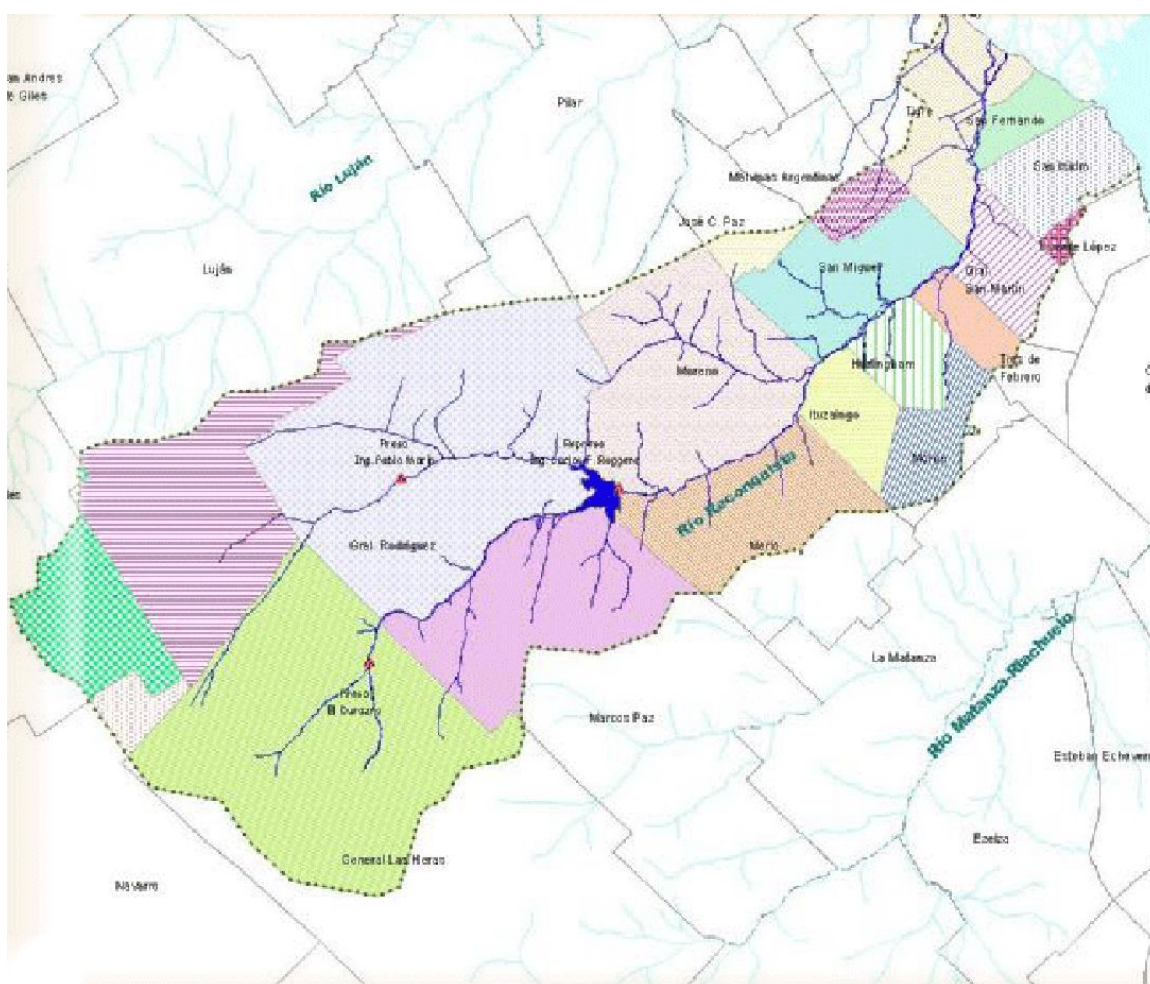
<http://www.cij.gov.ar/nota-28422-La-Corte-ordena-a-ACUMAR-brindar-informacion-sobre-saneamiento-de-basurales-y-limpieza-de-margenes--asentamientos-precarios--expansion-de-red-de-agua-potable-y-cloacas-y-plan-sanitario-de-emergencia.html>. Centro de Información Judicial, La Corte Suprema ordenó a la ACUMAR que intensifique el cumplimiento de la sentencia que dispuso el saneamiento del Riachuelo, disponible en: <http://www.cij.gov.ar/nota-24507-La-Corte-Suprema-orden-a-la-ACUMAR-que-intensifique-el-cumplimiento-de-la-sentencia-que-dispuso-el-saneamiento-del-Riachuelo.html>

La Cuenca del Río Reconquista

La cuenca del río Reconquista comprende aproximadamente 1.670 Km² abarcando 18 partidos del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), con una población superior a los 4 millones de habitantes. Limita al noroeste con la cuenca del río Luján; al noreste con el mismo río Luján en la zona de su desembocadura en el río de la Plata; al suroeste con la porción media y superior de la cuenca del río Matanza-Riachuelo. Comprende 134 cursos de agua que recorren un total de 606 Km, de los cuales 82 km corresponden al río Reconquista.

El Gráfico 3 brinda una representación de cuenca y su área de cobertura.

Gráfico 3: Cuenca del Río Reconquista



El río de Reconquista corre con rumbo dominante SO-NE, desembocando actualmente en el río Luján en la zona de Tigre, si bien es probable que un antiguo brazo del mismo desembocara directamente en el río de la Plata, a la altura de San Fernando. Tiene su nacimiento en la confluencia de los arroyos La Chozza y Durazno en el partido de General Rodríguez. Poco después, se suma a estos el arroyo La Horqueta, último tributario agua arriba de la presa Ingeniero Roggero –ubicada en

la confluencia de los arroyos Durazno y La Choza-. Hasta aquí, la cuenca alta. Una vez formado el cauce principal, solo recibe caudales de importancia por parte de los arroyos Las Catonas y Morón, en la cuenca media. A partir de aquí comienza la cuenca baja que, más tarde, se interna en las terrazas bajas del valle del río Luján. Aquí el cauce se bifurca en dos cursos naturales, el río Tigre y el llamado Reconquista Chico, y un tercero artificial, denominado canal Aliviador –donde se encuentra la Pista Nacional de Remo- que une sus aguas al río Luján, el cual desemboca en el Río de la Plata tras pocos kilómetros.

Aguas arriba de del embalse Roggero, sobre los arroyos La Choza y Durazno, se han construido dos presas menores, con el mismo propósito de control de crecidas que aquel.

Las características de este río son típicas de un curso de llanura. La conformación topográfica general es relativamente plana y uniforme, la cota media de las divisorias en las nacientes resulta aproximadamente +30 m.s.n.m. siendo la cota media del valle inferior aproximadamente +3 m.s.n.m. La velocidad de escurrimiento normal es baja, por ser río de llanura, pero su caudal puede incrementarse rápidamente después de una lluvia copiosa, pudiendo variar entre 69.000 m³/día y 1.700.000m³/día (Federovisky, 1988).

La cuenca se encuentra conformada por los partidos de Merlo, Moreno, Luján, Gral. Rodríguez, Gral. Las Heras y Marcos Paz (Cuenca Alta); Malvinas Argentinas, San Miguel, Gral. San Martín, Tres de Febrero, Morón, Ituzaingó, José C. Paz y Hurlingham (Cuenca Media); Tigre, Vicente López, San Isidro y San Fernando (Cuenca Baja).

Respecto de su situación ambiental y sus consecuencias, "...El río Reconquista recibe contaminantes en forma directa o a través de sus tributarios. En la Cuenca Alta, los vertidos provienen de las actividades agropecuarias, y en los otros tramos de la cuenca son aportes de líquidos residuales, crudos o con insuficiente grado de tratamiento, de origen domiciliario e industrial. Uno de los tributarios más contaminados es el ya mencionado A° Morón. (...) Una de las consecuencias de los vertidos de materia orgánica biodegradable en el río, es la demanda de oxígeno disuelto y de nutrientes, lo que produce efectos eutrofizantes en los cuerpos de agua que actúan como receptores. Por otra parte, diversas sustancias inorgánicas como los metales pesados y compuestos orgánicos de alta persistencia ambiental que son volcados al río, tienen efectos tóxicos sobre la salud humana así como sobre la biota en general..."⁷.

La falta de planificación, y un crecimiento desordenado, han contribuido a aumentar los asentamientos precarios según diversas organizaciones de la sociedad civil. De acuerdo a datos publicados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), algo más de la mitad de la población de la cuenca tiene acceso a agua potable, mientras menos en la mitad cuenta con redes de alcantarillado (63% y 40% respectivamente). No obstante la precisión y actualización de los números, sirven de manera indicativa para describir el estado de la cuenca.

El crecimiento y ocupación desordenada del espacio ha repercutido negativamente en la incidencia de los procesos de inundaciones sobre la cuenca, así como también en lo relacionado a la

⁷ Atlas Ambiental de Buenos Aires. El Atlas es un proyecto de la Agencia de Promoción Científica y Tecnológica de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación (SECYT) y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA), realizado por el Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) a través del "Centro de Investigaciones Geoambientales" CIGA del Museo Argentino de Ciencias Naturales "Bernardino Rivadavia" (MACN) y por la Universidad de Buenos Aires (UBA) a través de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FADU).
http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar/aaba/index.php?option=com_content&task=view&id=410&Itemid=206&lang=es

acumulación descontrolada de basura, registrándose un número importante de basurales a cielo abierto, amén de que buena parte de los municipios que forman la cuenca se encuentran dentro del área de cobertura del CEAMSE (Coordinación Ecológica Metropolitana Sociedad del Estado). Incluso el sitio de disposición final “Norte III”, el más grande del complejo, se encuentra también dentro de la cuenca.

Vale destacar en este punto que la costa del Río de la Plata –receptor de las aguas del Reconquista y el Matanza Riachuelo- se encuentra entre las zonas más vulnerables a ser afectada por inundaciones. La urbanización de importantes áreas bajas – ya sea través de asentamientos o para la construcción de barrios privados- aumenta los riesgos y el número de población expuesta. La observación es válida para ambas cuencas analizadas en el presente texto.

El aumento en los niveles freáticos, causados entre otros factores por la sobreexplotación, dificulta la infiltración superficial, afecta la infraestructura, las viviendas, e inunda los pozos negros lo cual trae aparejado el problema de la exposición a la contaminación.

El desconocimiento o la subestimación de la dinámica natural de las cuencas hidrográficas y sus ecosistemas asociados, suele inducir a una apropiación, uso y manejo inadecuado del espacio de las mismas. Como contracara, el “optimismo técnico”: se deposita una excesiva confianza en obras de infraestructura física como medidas de solución “definitiva”, al problema de las inundaciones.

Comprender las particularidades del entorno, tal como señalaba Ameghino⁸, no ha sido una virtud extendida. Sumado a esto, Viand y González⁹, destacan que “...la decisión de “ganar” terrenos al río y ocupar áreas inundables a través de la construcción de infraestructura como canales, entubamientos y terraplenes suele generar condiciones de vulnerabilidad y exposición de la población frente a las inundaciones. Esto se debe a la sensación de confianza que generan las obras como garantía de “solución” del problema, lo que produce que la población minimice, relegue u olvide el problema. La cuestión, sin embargo, es que el riesgo no se elimina, sino que se “oculta” tras las obras y reaparece a la vista de todos en cada desastre.”

Mientras, el proceso diferencial de acceso a la tierra suele verse agravado ante las citadas obras, toda vez que aquellas áreas se valorizan, y consecuentemente se ocupan por quienes tiene capacidad de adquirirlas, mientras la población con menos recursos se desplaza hacia zonas marginadas, las cuales suelen estar más desprotegidas, aumentando así la vulnerabilidad de estos sectores.

Otro aspecto en común a ambas cuencas, poco desarrollado en el contexto, pero que sin embargo merece destacarse, es aquél relacionado al agua subterránea, donde “...El agua subterránea que se explota en la región del AMBA, se encuentra alojada fundamentalmente en los Sedimentos Pampeanos y en la Formación Puelches, respectivamente en los acuíferos Pampeano y Puelches...”¹⁰

⁸ Ameghino, Florentino (1884), “Las secas y las inundaciones en la Provincia de Buenos Aires”, Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires, 5ta. Edición (5ta. Reimpresión 1984), La Plata

⁹ González, Silvia; Torchia, Natalia y Viand, Jéssica (2015); “Inundaciones urbanas y Cambio Climático. Recomendaciones para la gestión” (2015); Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Buenos Aires.

¹⁰ Atlas Ambiental de Buenos Aires. El Atlas es un proyecto de la Agencia de Promoción Científica y Tecnológica de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación ([SECYT](#)) y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ([GCABA](#)), realizado por el Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas ([CONICET](#)) a través del “Centro de

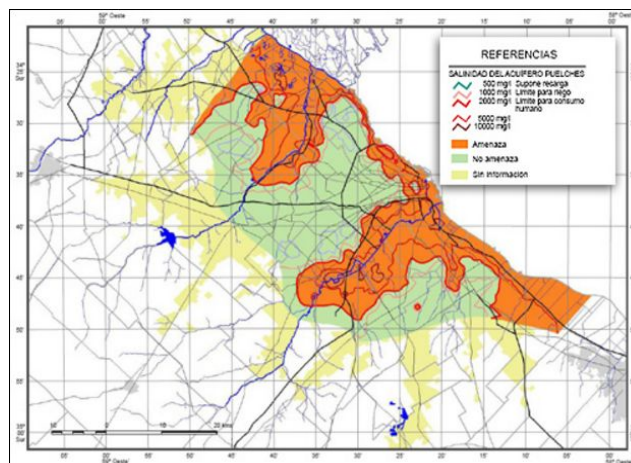
El acuífero pampeano tiene importancia fundamental en dos aspectos, como abastecedor de agua potable para algunas actividades (agricultura, urbana sin servicio de red e industria); y como vía de recarga y descarga del acuífero Puelche.

La sobreexplotación del agua subterránea ha sido una de las causas del ascenso freático, el cual a su vez ha incidido en los procesos de inundaciones, e incluso de rebalse de pozos negros, tal como mencionamos previamente. Esto tiene especial importancia en una zona de alta densidad poblacional y escaso acceso al saneamiento como también se destacara con anterioridad.

Aún así, las aguas subterráneas cargan con un propio problema de contaminación, expresado en los altos valores de salinidad encontrados en algunas zonas del área metropolitana desde hace ya algunos años.

A continuación, en el Gráfico 4 se presenta un mapa de contaminación hídrica subterránea, extraído del Atlas Ambiental de Buenos Aires¹¹, que expresa la situación.

Gráfico 4: Contaminación hídrica de del Río Reconquista



Este mapa de contaminación hídrica subterránea, fue elaborado a partir de los valores de salinidad del acuífero Puelches. Muestra las isolíneas de salinidad y las áreas que superan los 2.000 mg/l, valor considerado límite para el consumo humano.

Resulta para destacar que toda la franja costera del Río de la Plata y las áreas correspondientes a las cuencas de los ríos Luján, Reconquista y Matanza – Riachuelo, muestra valores superiores a los máximos permitidos, antes referidos.

La institucionalidad del Reconquista

Investigaciones Geoambientales" CIGA del Museo Argentino de Ciencias Naturales "Bernardino Rivadavia" ([MACN](http://www.museo.argentina.gob.ar)) y por la Universidad de Buenos Aires ([UBA](http://www.uba.ar)) a través de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo ([EADU](http://www.fadyu.uba.ar))

http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar/aaba/index.php?option=com_content&task=view&id=411&Itemid=83%3C=es

¹¹ Atlas Ambiental de Buenos Aires... (Op Cit).

http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar/aaba/index.php?option=com_content&task=view&id=411&Itemid=83%3C=es

La ley de la provincia de Buenos Aires (PBA) N° 12.653 del año 2001, creó el Comité de Cuenca del Río Reconquista (COMIREC) como un ente autárquico, con plena capacidad jurídica para actuar en la esfera del derecho público y privado, para prestar servicios y realizar acciones conducentes a la gestión integral y preservación del recurso hídrico de la cuenca.

La citada ley dotó de amplias funciones al nuevo comité, encargándole asimismo la adopción de medidas conducentes al cumplimiento de las obligaciones de la PBA en relación al contrato de préstamo 797/OC-AR y al Convenio Subsidiario aprobado por Ley 11644 (Convenio Subsidiario entre la Nación y la Provincia de Buenos Aires para la ejecución del proyecto de Saneamiento y Control de Inundaciones de la Cuenca del Río Reconquista del año 1994).

Asimismo, delegó el gobierno del comité en un directorio compuesto 7 miembros: un presidente designado por el Poder Ejecutivo Provincial, 3 directores a propuesta de 3 áreas del mismo ejecutivo provincial de los cuales se designa el vicepresidente, y 3 directores designados por los municipios que integran la cuenca. No obstante, la vinculación con el poder ejecutivo provincial se efectúa a través del Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

En el año 2006, mediante el Decreto Provincial N° 3.002, se aprobó el nuevo Programa de Saneamiento Ambiental de la Cuenca del Río Reconquista, anexando un Plan de Acción para el Control de la Contaminación Doméstica e Industrial. Preveía además la creación de instancias de participación “comunitaria, de usuarios y entidades intermedias y demás representantes que se considere conducente”, así como la coordinación con organismos y entes provinciales con competencia en la cuenca, y “las modificaciones normativas de leyes, decretos y resoluciones para el control de los vertidos generadores, localizaciones industriales, prevención de la salud, preservación de recursos naturales y toda otra función vinculada a la presente temática”.

A partir de 2008, toma impulso en el COMIREC, la creación de los consejos consultivos por municipio a los fines de garantizar la participación ciudadana en el debate por la recuperación de la Cuenca. No obstante, la participación de los distritos en las cuestiones vinculadas con el COMIREC es bastante dispar, diferenciándose aquellos que intervienen activamente de los que no lo hacen tanto.

En 2009 la presidencia del COMIREC aprueba la estructura orgánico funcional del mismo, la cual queda integrada de acuerdo al Gráfico 5:

Gráfico 5: Estructura orgánica funcional del COMIREC



El crédito del BID

En julio de 2014, el entonces Jefe de Gabinete de Ministros anunció la aprobación de una nueva línea de crédito proveniente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por U\$S 410 millones, para avanzar con las obras de saneamiento de la cuenca del río Reconquista.

De acuerdo a los documentos publicados por el propio Banco¹², "...El objetivo del programa es recuperar la calidad ambiental de la Cuenca Del Río Reconquista (CRR) a través de la implementación de un plan de gestión integral que priorice acciones impulsoras en ese sentido. Para motivar e incluir la población en el proyecto, se priorizarán inversiones a poblaciones que viven en áreas de riesgo sanitario, las cuales contribuirán a: (i) aumentar la cobertura de agua, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales; (ii) mejorar la gestión integrada de los Residuos Sólidos (RS) principalmente mediante el cierre de Basurales a Cielo Abierto (CBA); (iii) mejorar la conectividad y acceso a barrios periféricos asentados en áreas de difícil acceso; y (iv) fortalecer la gestión operativa del Comité de Cuenca del Río Reconquista (COMIREC) mediante el desarrollo de instrumentos de gestión que incluyen principalmente el Plan de Gestión Integral de la Cuenca del Río Reconquista (PGICRR)".

¹² Banco Interamericano de Desarrollo, "Programa de Saneamiento Ambiental de la cuenca del Río Reconquista (AR-L1121)". <https://www.iadb.org/es/project/AR-L1121>

Posteriormente, describe los desafíos del programa, para la consecución de los objetivos mencionados: "...i) desarrollar un esquema de gestión integral apoyada en un amplio diálogo con la población; ii) reducir los riesgos sanitarios a los que está expuesta la población; iii) aumentar la cobertura de los servicios de agua y cloacas y el tratamiento de aguas residuales; iv) controlar la contaminación industrial, v) mejorar la gestión de los residuos sólidos; vi) erradicar basurales clandestinos y vi) precisar competencias y eventualmente, complementar el marco reglamentario, y fortalecer a los cuadros técnicos responsables por la adecuada gestión y control de la cuenca..."

No obstante lo expuesto, hacia finales de 2017, la actual gestión de la provincia de Buenos Aires, decidió darle nuevo impulso al programa financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo a través de la implementación de un plan de gestión integral (ver diario La Nación del 17/11/2017 <http://www.lanacion.com.ar/2082853-avanza-plan-integral-saneamiento-rio-reconquista>).

Las autoridades esperan poder beneficiar a 20.000 familias con acceso a redes de agua, a 14.000 familias con acceso a redes de cloacas, tratar 15.000 m³/día de aguas residuales, contar con 6 barrios con equipamiento urbano mejorado, sanear 30 basurales, a cielo abierto, y contar también con 200 km de vías de acceso a barrios aislados. A su vez se fortalecer el COMIREC mediante el PGICR.

Sin embargo, y de acuerdo al documento del BID previamente citado, existen riesgos a considerar, entre los cuales se destaca "...la existencia de múltiples entidades con competencias complementarias, aspecto que podría dificultar la ejecución...". La alternativa de las autoridades descansa sobre "...un esquema de ejecución que lo minimiza, con énfasis en el fortalecimiento de la gestión y coordinación interinstitucional del COMIREC..."

Consideraciones finales

Aquella aproximación conceptual con la cual iniciamos el presente texto sirve de marco para el abordaje posterior, toda vez que a pesar de insistir sobre presuntas ideas ya aprendidas, la realidad de la gestión suele guardar distancia de los discursos.

Aún nos cuesta internalizar aquello de que el "el agua no es el agua", o al menos no solamente ella. Aquel ideal de la gestión integrada, sigue permaneciendo en el ideal, más allá de las excepciones.

Nuestra mirada sigue enfocada mayormente en la urgencia de los síntomas, tal como se menciona en una de las publicaciones del CELS¹³: "...Desde esta perspectiva¹⁴ los problemas de la cuenca deben comprenderse como el resultado de procesos socio territoriales complejos e interrelacionados que no se pueden abordar con acciones inconexas. Dos ejemplos: 1) El cumplimiento del derecho al agua no puede hacerse efectivo sin la interrelación de políticas de inversión pública en servicios, ordenamiento territorial, satisfacción de una vivienda digna y preservación de espacios naturales que cumplan servicios ecológicos vitales. 2) ACUMAR siempre resolvió el problema de los basurales con acciones de saneamiento pero sin abordar a los actores

13

<https://www.cels.org.ar/web/2016/12/una-nueva-oportunidad-para-mejorar-la-calidad-de-vida-en-la-cuenca-matanza-riachuelo/>

¹⁴ Se refiere a una perspectiva de derechos humanos que identifique con claridad los derechos económicos, sociales y ambientales.

involucrados ni las causas socio económicas de su reproducción, con lo cual siempre está limpiando el último basural que se formó y no evitando la formación de nuevos...”. Si bien la cita se refiere al caso del Matanza Riachuelo, bien vale también para el Reconquista y otros del AMBA.

La novedad que significó Acumar –y sin desconocer los avances y desafíos de allí a esta parte- no pudo aún transformar estructuralmente la realidad de la cuenca en pos de los objetivos que impulsaron su creación, tal como se expresa anteriormente. Esta nueva institución, aún enfrenta escollos de coordinación con las jurisdicciones y organismos competentes en el territorio de la cuenca.

La innovación del fallo de la CSJN, un leading case, ha enfrentado también sus propios retos. En primer término porque la necesaria intervención judicial desnuda un fallo de la política: allí donde no hubo acuerdo político –más allá de lo evidente de la situación crítica de la cuenca y sus pobladores-, fue necesaria la intervención del juez.

En segundo lugar porque los tiempos y formas del Poder Judicial, muchas veces chocan o se rozan con la gestión del día a día en la cuenca, en un diálogo complejo. Nuevamente aquí un desafío de orden institucional, pero que abarca esta vez a dos poderes del Estado de cara a la sociedad.

Tal como queda expuesto en los párrafos anteriores, más allá de las diferencias, similares reflexiones resultan válidas para el caso del Reconquista. Sus vaivenes y demoras institucionales por décadas dan cuenta de ello. De aquí la necesidad de fortalecer al Comirec, no solamente en términos presupuestarios, para que pueda dar cuenta de los objetivos que lo crearon.

En ambos casos –Matanza Riachuelo y Reconquista- la participación del tercer nivel de Estado (los Municipios), es casi tangencial. Si bien existen formalmente espacios que los contienen, su incidencia en la gestión de las cuencas es dispar. Involucrar a los municipios en las decisiones y ejecución de las mismas, y fortalecer este nivel del Estado resulta clave, toda vez que es en el territorio concreto de su jurisdicción, donde la gestión se expresa. Al fin y al cabo, las personas, las empresas y las organizaciones, viven en los municipios.

Algunas herramientas, como aquellas que brinda el Decreto-Ley de la PBA N° 8912 sobre ordenamiento territorial y uso del suelo (aún vigente), podrían ser de utilidad en este sentido.

Asimismo, resulta para destacar el rol de las organizaciones sociales y vecinos, a partir de los cuales se han logrado avances destacados, desde la propia “Causa Mendoza”, que dio origen a la intervención de la CSJN en el Matanza-Riachuelo, hasta movilización y acciones de vecinos y organizaciones nucleadas en torno al Reconquista, y una activa campaña en pos de la remediación de su cuenca. La institucionalización de su involucramiento y compromiso resulta clave en pos de una gestión verdaderamente integrada, que amplíe los márgenes del consenso en la gestión y sus obras, y otorgue legitimidad a la necesaria licencia social.

Aún persisten las expectativas respecto de la actual gestión de gobierno, en el cual las tres jurisdicciones que integran la ACUMAR corresponden a un mismo signo político –así como la PBA y varios municipios que componen el COMIREC-, para poder superar la fragmentación existente y construir acuerdos más urgentes que impriman a la gestión una dinámica diferente. Aquí la crítica encuentra su oportunidad de cara a los desafíos planteados.

Fuentes consultadas

- 1) NESCO-OMM (2012), “Glosario Hidrológico Internacional”; Ginebra.
- 2) Centro de Información Judicial. <http://www.cij.gov.ar/>.
- 3) Centro de Información Judicial. Especial Riachuelo. <http://www.cij.gov.ar/riachuelo.html>.
- 4) Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). <http://farn.org.ar/>.
- 5) Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). <http://cels.org.ar/>.
- 6) Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo. <http://www.acumar.gob.ar/>.
- 7) Atlas Ambiental de Buenos Aires. <http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar/aaba/index.php>.
- 8) AAVV (2017), “9 Años del Fallo de la Corte, una Política de Estado todavía ausente; julio de 2017. (Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Greenpeace Argentina, Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (ACDH) y Vecinos de la Boca) Disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/2017/07/riachuelo-9-anos-del-fallo-de-la-corte/>.
- 9) Greenpeace Argentina. <http://www.greenpeace.org/argentina/es/>.
- 10) Coordinación Ecológica Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE). <http://www.ceamse.gov.ar/>.
- 11) Ameghino, Florentino (1884), “Las secas y las inundaciones en la Provincia de Buenos Aires”, Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires, 5ta. Edición (5ta. Reimpresión 1984), La Plata.
- 12) González, Silvia; Torchia, Natalia y Viand, Jéssica (2015); “Inundaciones urbanas y Cambio Climático. Recomendaciones para la gestión” (2015); Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Buenos Aires.
- 13) Banco Interamericano de Desarrollo, “Programa de Saneamiento Ambiental de la cuenca del Río Reconquista (AR-L1121)”. <https://www.iadb.org/es/project/AR-L112>.
- 14) Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Portal de consulta legislativa. <http://www.gob.qba.gov.ar/dijl/>.
- 15) Fundación Metropolitana. <http://metropolitana.org.ar/temas/comirec/>.