V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010.

Judialización del conflicto ambiental y coordinación intergubernamental en la cuenca Matanza-Riachuelo (Buenos Aires).

Gutiérrez Ricardo A. y Merlinsky María Gabriela.

Cita:

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

Dirección estable: https://www.aacademica.org/000-036/151

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto*. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org*.

JUDICIALIZACIÓN DEL CONFLICTO AMBIENTAL Y COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN LA CUENCIA MATANZA-RIACHUELO (BUENOS AIRES)

Ricardo A. GUTIÉRREZ

(UNSAM-CONICET, Buenos Aires, Argentina)

María Gabriela MERLISNKY

(UBA-CONICET, Buenos Aires, Argentina)

(versión preliminar – por favor no citar sin autorización de los autores)

Ponencia preparada para el V° Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, ALACIP, Buenos Aires, Argentina, 28 al 30 de Julio de 2010

Judicialización del conflicto ambiental y coordinación intergubernamental en la cuenca Matanza-Riachuelo (Buenos Aires)

Ricardo A. GUTIÉRREZ

(UNSAM-CONICET, Buenos Aires, Argentina)

María Gabriela MERLISNKY

(UBA-CONICET, Buenos Aires, Argentina)

RESUMEN

Es común constatar en las regiones metropolitanas latinoamericanas la existencia de fallas de coordinación intergubernamental. Esta ponencia analiza el funcionamiento de una organización recientemente creada en la región metropolitana de Buenos para enfrentar ese problema: la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR). La creación de ACUMAR fue una pieza clave del proceso de judicialización del conflicto en torno a la contaminación del río Matanza-Riachuelo. Mientras se destaca el papel positivo de la judicialización del conflicto ambiental en la creación de nuevas instancias de coordinación intergubernamental, se argumenta que ese proceso por sí solo no basta y que sólo puede ser efectivo en la medida en que las sentencias judiciales logren enraizarse en las agencias burocráticas de los distintos niveles de gobierno involucrados.

1. INTRODUCCIÓN

La fuerte revalorización del localismo y de la descentralización de las últimas décadas contrasta en buena medida con la creciente metropolización de la vida urbana a lo largo y ancho del planeta (BORJA & CASTELLS 1997; DAVIS 2007; HARVEY 2008; HOLSTON 2009; MONGIN 2006; WACQUANT 2001, 2007). A la par que se revalorizan las "soluciones locales", la metropolización hace cada vez más imperiosa la articulación intergubernamental (horizontal y vertical) de las políticas urbanas. En ese contexto, las fuerzas "autonomistas" del localismo pueden dificultar, junto a otros factores, la gestión de las cuestiones preponderantemente urbanas cuyo alcance excede los límites del gobierno local y municipal (MELO 2003). Por eso mismo, esas fuerzas pueden a la vez fortalecer el lado oscuro de la metropolización, i.e. la fragmentación social y política de la ciudad (DAVIS 2007; HARVEY 2008; HOLSTON 2009; MONGIN 2006; SASSEN 2001; WACQUANT 2001, 2007).

Los problemas ambientales se destacan entre las cuestiones preponderantemente ambientales. Si de modo general los problemas ambientales tienden a no respetar las divisiones jurisdiccionales, mucho menos lo harán dentro de los estrechos límites de los municipios que componen una región metropolitana (CROSS & FREYTES FREY 2008; HERRERO 2004: 167-170). Requieren por ello de instancias de gobierno metropolitano o de articulación horizontal entre municipios. La necesidad de coordinación intergubernamental aumenta en aquellas regiones metropolitanas donde se superponen gobiernos de distinto nivel jurisdiccional (nacional, provincial, municipal) con competencias concurrentes en materia de política ambiental.

Es común constatar en la literatura sobre las regiones metropolitanas latinoamericanas la existencia de fallas de coordinación intergubernamental. La Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) no es una excepción. Esta ponencia analiza la puesta en marcha de una organización recientemente creada para asegurar la coordinación intergubernamental de las políticas ambientales en la cuenca hidrográfica más contaminada de la RMBA (y de Argentina): la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR). La creación de ACUMAR fue una pieza clave del proceso de judicialización del conflicto en torno a la contaminación del río Matanza-Riachuelo. Mientras se destaca el papel positivo de la judicialización del conflicto ambiental en la creación de nuevas instancias de coordinación intergubernamental, se argumenta que ese proceso por sí solo no basta y que sólo puede ser efectivo en la medida en que las sentencias judiciales logren enraizarse en las agencias burocráticas de los distintos niveles de gobierno involucrados.

Para comenzar, se detallan brevemente las principales características y problemas ambientales de la RMBA. Para entender qué hay de novedoso en el caso de ACUMAR, en la sección siguiente se presentan las instancias de coordinación intergubernamental preexistentes en la RMBA (especialmente en lo referido a políticas ambientales) y se consignan sus principales deficiencias. En la cuarta sección se analiza el origen de ACUMAR, enfatizándose el papel del poder judicial tanto en la construcción política del conflicto ambiental como en la formulación de las respuestas estatales al problema. En la quinta sección se discuten las principales limitaciones institucionales y políticas de ACUMAR para efectivamente funcionar como una instancia de coordinación intergubernamental de las políticas ambientales. En la sección de cierre se plantean los principales desafíos que deben enfrentarse para que ACUMAR pueda asegurar la ejecución efectiva de las sentencias judiciales.

2. LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (RMBA)

Argentina es un país federal dividido en veintitrés provincias y un distrito federal con rango de provincia (la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o Capital Federal). Aproximadamente una tercera parte de la población nacional (esto es, doce millones de personas según el Censo Nacional de 2001) habitan en la RMBA. Ésta comprende la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y los partidos[1] de la provincia de Buenos Aires que la rodean, constituyendo la única mega-metrópolis argentina[2].

La RMBA tiene una superficie total de 2.600 km2 y comprende territorio de tres cuencas hidrográficas subsidiarias del Río de la Plata: Luján, Reconquista y Matanza-Riachuelo. Incluye, además, varios arroyos que drenan (varios de ellos entubados) directamente en el

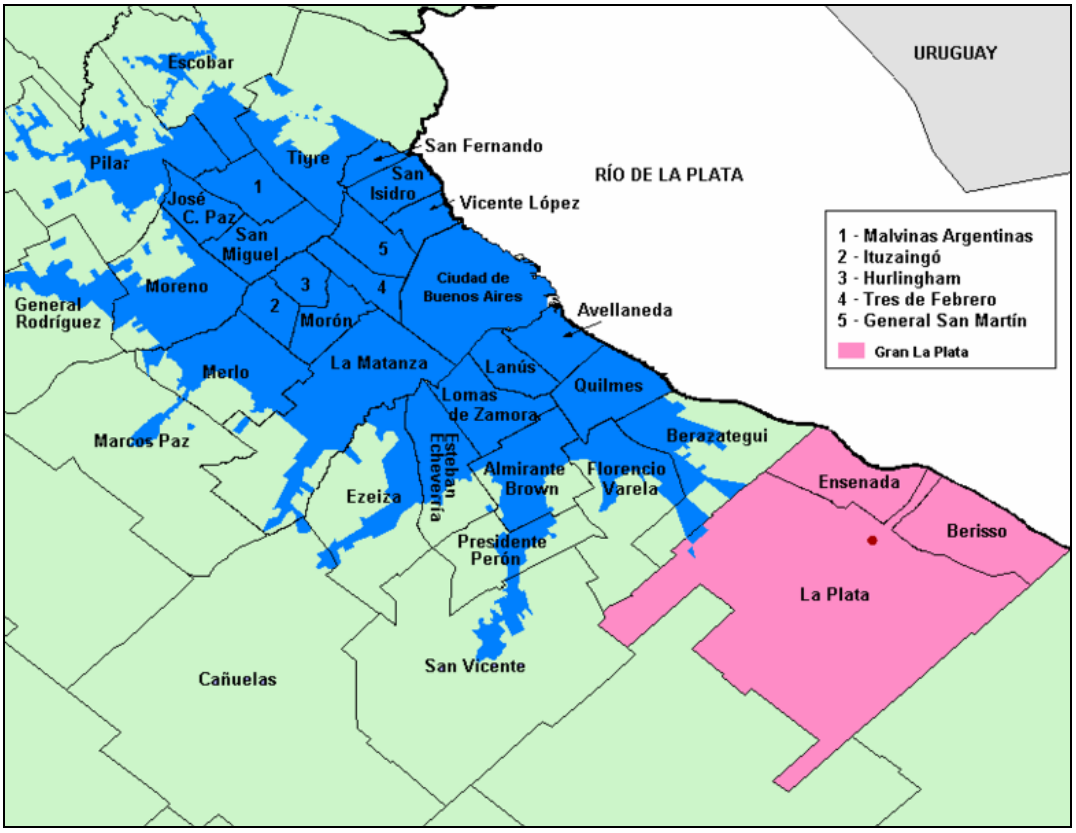
[1] "Partido" es la denominación establecida por la provincia de Buenos Aires para sus divisiones jurisdiccionales. Cada partido es gobernado por una municipalidad o gobierno municipal.

[2] Existen distintos criterios para definir una región o área metropolitana (cf. PÌREZ 1994, SABSAY et al. 2002). La definición que aquí se utiliza parte de la llamada *envolvente de población* o *mancha urbana*. Por envolvente de población se entiende "una línea que marca el límite hasta donde se extiende la continuidad de viviendas urbanas", la cual "se mueve con el tiempo y, por cierto, no respeta las delimitaciones administrativas de los partidos" (INDEC 2003:4). Siendo que interesa analizar la relación entre la gestión de las cuestiones metropolitanas y la superposición de jurisdicciones administrativas, en esta ponencia se entenderá por RMBA la totalidad de jurisdicciones municipales (incluida la CABA) cuya superficie y población integran total o parcialmente la envolvente de población o mancha urbana, tomando como base lo que el INDEC (2003) denomina Aglomerado Gran Buenos Aires. Así definida, la RMBA está integrada por la CABA y treinta partidos de la provincia de Buenos Aires (ver Mapa 1). Definiciones más abarcativas, basadas en las *relaciones funcionales* entre espacios urbanos y no urbanos, incluirían los municipios del Gran La Plata (ver Mapa 1) y otros municipios bonaerenses (cf. PÍREZ 1994).

Río de la Plata. Los ríos Matanza-Riachuelo y Reconquista encabezan, en ese orden, la lista de los ríos más contaminados de Argentina.

Mapa 1

Región Metropolitana de Buenos Aires



Elaborado en base a base a datos del INDEC – la envolvente de población en azul

Desde el punto de vista institucional, la RMBA presenta dos particularidades que acentúan la complejidad propia de las relaciones intergubernamentales de cualquier región metropolitana. En primer lugar, existe una asimetría institucional entre los "gobiernos locales" de la región metropolitana. Uno de esos gobiernos es un distrito federal autónomo (la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o CABA) que combina características institucionales de una provincia con las de un gobierno municipal. Así, mientras la CABA constituye una ciudad-provincia sin divisiones jurisdiccionales internas, los partidos bonaerenses son, en cambio, divisiones jurisdiccionales de la provincia de Buenos Aires que, aunque dependen del gobierno provincial en muchos aspectos, cuentan con gobierno municipal propio. Esto significa que, si bien tanto la CABA como los partidos bonaerenses pueden ser considerados, desde el punto de vista administrativo, como gobiernos locales o municipales, existe entre una y otros una asimetría jurisdiccional que se traduce en dispares relaciones intergubernamentales con nación y provincia.

Una segunda característica singular de la RMBA es su inserción dentro de un sistema federal de gobierno que, en materia de política ambiental, distribuye responsabilidades

normativas y ejecutivas entre la nación, las provincias y los municipios, pero donde el gobierno federal cumple un rol muy importante en la provisión de servicios públicos (tales como saneamiento básico y transporte) íntimamente ligados con los problemas ambientales. Esta particularidad de la RMBA se deriva del hecho de que el distrito que funciona como capital federal del país (Ciudad de Buenos Aires) dependió institucional y políticamente del gobierno nacional por más de cien años, habiendo ganado su autonomía política recién en los años 1990.

Esa complejidad y asimetría institucional se sobreimprime en un territorio marcado por una fuerte segmentación socio-espacial. Aunque la densidad poblacional de la Ciudad de Buenos Aires es mucho mayor que la de todos los partidos bonaerenses de la región metropolitana, éstos concentran casi el 80% de la población del RMBA y sus indicadores de bienestar social (línea de pobreza, NBI, ingreso per capita, desocupación, etc.) son marcadamente peores que los de la Ciudad de Buenos Aires. Consonantemente, los problemas ambientales de la RMBA suelen afectar más gravemente a los partidos bonaerenses que la componen dado que esos problemas, si bien no respetan divisiones jurisdiccionales, tienden a seguir el trazado de la segmentación espacial y socio-económica del área metropolitana, siendo más graves en los sectores más pobres y más periféricos de la metrópolis[3]. En sintonía con la literatura sobre la segmentación socio-espacial de las grandes metrópolis (DAVIS 2007; HARVEY 2008; HOLSTON 2009; MONGIN 2006; SASSEN 20024; WACQUANT 2001, 2007), la CABA constituye, desde todo punto de vista, el *centro* de la RMBA y los partidos bonaerenses su *periferia*.

Al igual que numerosas áreas metropolitanas, la RMBA presenta serios problemas de contaminación ambiental hídrica, atmosférica, edáfica y sonora, a lo cual se suman recurrentes incidentes de inundaciones de las cuencas hidrográficas que atraviesan el territorio metropolitano y desembocan en el Río de la Plata (CLICHEVSKY 2002; HERRERO 2004). Este déficit ambiental es decurrente de un proceso desordenado de crecimiento metropolitano, i.e. un proceso caracterizado por el rápido crecimiento demográfico en un contexto de alta industrialización, falta de planificación metropolitana y desarrollo deficiente de la red de servicios e infraestructura, especialmente en las zonas periféricas de la metrópolis (CLICHEVSKY 2002; PÍREZ 1994, 2001). Varias son las fuentes inmediatas de la contaminación ambiental y las inundaciones de la RMBA (CLICHEVSKY 2002; HERRERO 2004): 1) cobertura deficiente de la red de agua potable, 2) inadecuada provisión de cloacas y falta de tratamiento de excretas domiciliarias y efluentes industriales, 3) fallas en la recolección y disposición final de residuos sólidos domiciliarios e industriales, 4) localización inadecuada de algunas industrias, 5) escasez de espacios verdes, 6) déficit habitacional y hacinamiento en asentamientos precarios y zonas de la periferia y 7) fallas en el sistema de transporte público e inadecuado control de las emisiones del parque vehicular.

De esta lista se desprende que existe una relación estrecha entre los problemas ambientales y las políticas urbanas. Éstas son, por acción u omisión, responsables de las inundaciones y de la contaminación ambiental en todas sus formas. Por eso es necesario entender las políticas (y los problemas) ambientales en sentido amplio: no solamente como la mitigación de la contaminación (a través de penalidades y medidas similares) sino también como la preservación de los recursos naturales a través de medidas íntimamente vinculadas con las políticas urbanas. Una consecuencia decisiva de este modo de comprender los problemas y las políticas ambientales es el protagonismo que les cabe a los gobiernos municipales (la CABA incluida) dentro de un esquema de competencias concurrentes que distribuye

[3] Sobre la segmentación espacial y socio-económica del RMBA, cf. CLICHEVSKY 2002; PÍREZ 2001; PREVOT SCHAPIRA 2002.

poderes normativos y ejecutivos (no siempre claramente delimitados) entre los tres niveles de gobierno – lo cual se traduce en una multiplicidad de organizaciones públicas (de los tres niveles) y privadas vinculadas con políticas urbanas y problemas ambientales.

Existen numerosos trabajos sobre las particularidades y deficiencias de las políticas urbanas de todo nivel implementadas en la RMBA (vg. CLICHEVSKY 2002; PÍREZ 1994, 2001; PÍREZ et al. 2003) La constatación de esas deficiencias nos lleva a inferir que los gobiernos municipales, en particular, tienen limitadas capacidades para lidiar con los problemas ambientales metropolitanos. Esto no quiere decir que no implementen políticas ambientales tal como aquí las entendemos. Los gobiernos municipales de hecho implementan varias de ellas: recolección de basura, habilitación industrial y control de contaminación industrial, ordenamiento territorial y habilitación de edificaciones, etc. Lo que aquí se infiere es que los gobiernos municipales ejecutan esas políticas de modo fragmentario y de manera deficiente desde el punto de vista de la protección ambiental. Se infiere, además, que ninguna otra jurisdicción (nación o provincia) u organización interjurisdiccional está supliendo adecuadamente esas deficiencias.

De allí la doble paradoja que afecta la gestión de los problemas ambientales desde el punto de vista municipal. Por un lado, pese a ser "trans-jurisdiccionales", los problemas ambientales urbanos afectan más a unos municipios que a otros. Mientras es verdad que los problemas ambientales no reconocen las divisiones jurisdiccionales establecidas (HERRERO 2004; SUÁREZ, CALELLO & LOMBARDO 2004), es igualmente cierto que impactan más gravemente en las zonas más precarias o periféricas de la metrópolis, cuya población se ve más afectada por los problemas de salud y de higiene vinculados con la degradación ambiental. Por otro lado, los municipios aisladamente no pueden resolver los problemas ambientales pero éstos no pueden resolverse sin su participación. Y la CABA, en su doble carácter de gobierno local y de centro de la metrópolis no escapa a esta paradoja.

A todo ello se suma una tercera paradoja propia del diseño federal. La distribución (no siempre precisa) de competencias normativas y ejecutivas entre nación, provincias y municipios puede tener el efecto de estimular, no la articulación metropolitana, sino la competencia entre jurisdicciones *y al mismo tiempo* la inclinación de cada nivel jurisdiccional a desentenderse de los problemas ambientales (cf. NUNES 1991:26; HOCHSTETLER & KECK 2007:196). Para ilustrar cómo operan estas paradojas, veamos ahora cuáles son las instancias de coordinación interjurisdiccional que están disponibles en la RMBA y cuáles son sus deficiencias.

3. ORGANIZACIONES INTERJURISDICCIONALES EN LA RMBA

Como señalan varios autores, no existe en la RMBA una instancia de gestión metropolitana propiamente dicha (cf. CLICHEVSKY 2002; PÍREZ 1994, 2001; REZK 2005; SABSAY et al. 2002). Frente a esa ausencia, lo que existen son algunas organizaciones interjurisdiccionales o nacionales de carácter sectorial que (sin articulación entre ellas) están encargadas de proveer o regular servicios públicos variados[4]. Tal el caso, entre otras, de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte/CNRT y la Secretaría de Transporte nacional (transporte urbano), la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires (abastecimiento de frutas y verduras), Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad

[4] Para un análisis de las distintas formas de gestión metropolitana, cf. BORJA 1997; PÍREZ 1994, 2001; ZENTELLA GÓMEZ 2005.

Anónima/AYSA (saneamiento básico) y la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado/CEAMSE (disposición de residuos sólidos).

Amén de su carácter sectorial, esas organizaciones prestan servicios que resultan insuficientes y fragmentarios desde el punto de vista metropolitano, sea porque no cubren toda la RMBA o porque no lo hacen de manera uniforme. Desde el punto de vista específicamente ambiental, es importante considerar los casos de AYSA y CEAMSE, empresas públicas dedicadas a dos políticas urbanas estrechamente vinculadas con problemas ambientales: saneamiento básico y residuos sólidos urbanos.

El servicio de AYSA cubre solamente 18 de los 31 municipios que, incluida la CABA, componen la RMBA[5]. En los partidos de la RMBA no cubiertos por AYSA la provisión de agua potable es deficiente y la recolección cloacal inexistente. Y aún dentro del área de acción de AYSA se registran graves deficiencias, especialmente en lo que hace a la red cloacal – limitada cobertura de la red fuera de la CABA y falta de tratamiento de los residuos cloacales colectados, la mayoría de los cuales son arrojados sin tratamiento al Río de la Plata y sus afluentes. Las deficiencias en materia de saneamiento básico pueden apreciarse en un estudio reciente de la Defensoría del Pueblo de la Nación (2009). Este estudio muestra que, en contraste con los partidos bonaerenses más próximos a la CABA, en los partidos (social y espacialmente) más periféricos de la RMBA el Índice de Saneamiento Básico Insuficiente (ausencia de conexiones domiciliarias para la provisión de agua potable o para el vertido de excretas) es medio, alto o muy alto (en una escala que va de muy bajo a muy alto).

A diferencia de AYSA, el área de cobertura de la CEAMSE abarca prácticamente todo el territorio de la RMBA (sólo cuatro de los partidos bonaerenses más periféricos quedan fuera de su alcance) y se extiende incluso hasta el Gran La Plata (ver Mapa 1). Sin embargo, ello no garantiza que todos los residuos sólidos (domiciliarios e industriales) lleguen a los rellenos sanitarios de la CEAMSE. La recolección de los residuos no es responsabilidad de la CEAMSE sino de los municipios, quienes típicamente los concesionan a empresas privadas. Subsisten numerosos barrios en los cuales, por su precaria urbanización (i.e. villas miseria y asentamientos), no llegan los servicios municipales de recolección de residuos, con lo cual éstos son arrojados *in situ* (basurales a cielo abierto, "quemas" o cursos de agua). Sumado a ello, la CEAMSE tuvo que cerrar recientemente un par de rellenos sanitarios con alto pasivo ambiental y, dadas las protestas de vecinos, está enfrentando dificultades para encontrar locaciones alternativas.

Además de las insuficiencias del servicio brindado, una segunda limitación de ambas empresas reside en la falta de participación de los gobiernos municipales bonaerenses, los cuales no tienen injerencia alguna en el gerenciamiento de AYSA y CEAMSE. El capital accionario de la CEAMSE es compartido en partes iguales por la CABA y la provincia de Buenos Aires[6], mientras que la composición accionaria de AYSA se divide entre el gobierno nacional (90%) y los empleados de la empresa (10%)[7].

El hecho de que los municipios bonaerenses no participen de ambas empresas es notorio porque saneamiento básico (AYSA) y residuos sólidos (CEAMSE) son políticas públicas que se supone deben atender primariamente los gobiernos municipales y porque la legislación provincial incluye esas políticas entre las competencias (concurrentes) de los municipios. Con todo, que los gobiernos municipales no provean directamente esos servicios no es un hecho particularmente grave dado que razones de escala pueden

[5] http://www.aysa.com.ar/index.php?id_seccion=194 – última visita: 07 junio 2010.
[6] http://www.ceamse.gov.ar/abre-home.html - última visita: 07 junio 2010.
[7] http://www.aysa.com.ar/index.php?id_seccion=74 – última visita: 07 junio 2010.

justificar que esos servicios no sean provistos por cada municipio sino por organizaciones (públicas o privadas) de nivel mayor. Lo notorio es que los gobiernos municipales bonaerenses prácticamente no han tenido ninguna participación en la conformación de esas empresas ni la tienen en su funcionamiento corriente, lo cual no hace sino reforzar el desinterés de esos gobiernos por los problemas ambientales metropolitanos. Y ello en un contexto en que los servicios de saneamiento básico y de residuos sólidos son, como hemos vistos, insuficientemente provistos por AYSA y CEAMSE, respectivamente, y sin que exista ninguna otra organización municipal, provincial o nacional que supla adecuadamente esa insuficiencia.

Lo que se constata, en resumen, es una triple deficiencia de la gestión metropolitana en la RMBA: 1) sólo existen organizaciones (nacionales o interjurisdiccionales) de carácter sectorial sin mayor interacción entre ellas, 2) cuya prestación de servicios es insuficiente y fragmentaria y 3) en las cuales los gobiernos municipales bonaerenses tienen nula o escasa participación.

Surge aquí la pregunta por los motivos de esas deficiencias en materia de coordinación metropolitana. Sucintamente expuesto, son varios los factores que deben tenerse en cuenta para explicar esas deficiencias[8]:

1) *Sesgo anti-metropolitano del federalismo argentino*. Aun después de las reformas de 1994, ni la Constitución Nacional ni la Constitución de la Provincia de Buenos Aires hacen referencia alguna a la cuestión metropolitana ni a la necesidad de coordinación metropolitana. A ello debe sumarse el sesgo anti-municipal de organizaciones creadas para la coordinación interjurisdiccional de políticas ambientales (particularmente el COFEMA), lo cual, por omisión, no hace sino reforzar el sesgo anti-metropolitano de las instituciones federales argentinas[9].

2) *Superposición de competencias (a veces vagamente definidas o no claramente distribuidas)* y *brecha entre las competencias formales y las funciones que de hecho cumplen las distintas jurisdicciones*. No se trata solamente de que las competencias no siempre están bien definidas y de que la división de tareas entre jurisdicciones no está suficientemente establecida. Se trata también de que las distintas jurisdicciones tienden a desentenderse, como ya dijimos, de los problemas ambientales.

3) *Asimetría institucional existente entre la CABA y los municipios bonaerenses*. Esta asimetría dificulta la articulación horizontal entre los gobiernos locales de la RMBA. Implica diferentes niveles de autonomía política entre la CABA y los gobiernos municipales bonaerenses, la cual se potencia por la menor autonomía financiera y mayor precariedad presupuestaria de los municipios bonaerenses y por el hecho de que la CABA y los municipios bonaerenses, salvo ocasionales excepciones, suelen estar gobernados por partidos políticos de diferente color.

4) *Baja prioridad de los temas ambientales en la agenda política de todo nivel*. En principio, parecería haber un desacuerdo entre quienes consideran que "el medio ambiente no le importa a nadie", tal como titula su libro un conocido periodista ambiental argentino (FEDEROVISKY 2007), y quienes consideran que la preocupación por la cuestión ambiental ha despertado y aumentado en los últimos años en Argentina (CASTELLI 2006). Hay que reconocer que, en contraste con la alta visibilidad pública alcanzada por algunas pocas protestas ambientales durante la última década

[8] Para un mayor desarrollo de estos factores, cf. GUTIÉRREZ 2009a.

[9] SABSAY et al. (2002) argumentan que la figura de la "región" introducida por el Art. 124 de la constitución reformada constituye una herramienta institucional que podría mitigar el sesgo anti-metropolitano del federalismo argentino. Sin embargo, esa herramienta no ha sido puesta en práctica aún.

(hecho inédito en la historia argentina) y con el bombardeo de noticias alarmantes sobre el calentamiento global que se transmiten cada vez más frecuentemente como un problema "que nos afecta a todos", las políticas públicas de todo nivel han estado retrasadas en lo que respecta a la gestión de esos problemas, ratificando la sensación de que el medio ambiente no le importa, cuando menos, a los dirigentes políticos.

5) *Limitaciones presupuestarias y técnicas de los gobiernos municipales bonaerenses*. Estas limitaciones no hacen más que acentuar la baja prioridad política de los problemas ambientales. Para peor, suelen ser mayores en los municipios más afectados por la segmentación socio-espacial del RMBA en virtud de la disociación territorial entre recursos y necesidades señalada por algunos estudios, la cual sería indicativa, a su vez, de la inexistencia o insuficiencia de políticas provinciales o nacionales tendientes a revertir las desigualdades interjurisdiccionales.

6) *Lógica de acumulación político-electoral de los partidos políticos que actúan, desde los tres niveles de gobierno, en el ámbito de la RMBA*. La competencia inter-partidaria y los realineamientos intra-partidarios en la búsqueda del éxito electoral tienen, en el ámbito de la RMBA, un doble efecto desfavorable para la solución de los problemas ambientales. Por un lado, la competencia inter e intrapartidaria en las elecciones de nivel nacional y provincial desincentivan la articulación interjurisdiccional de políticas públicas. Por otro lado, las estrategias electorales locales llevan a priorizar políticas públicas (alumbrado, barrido y limpieza, programas o medidas de asistencia social y obras públicas de alto impacto en el corto plazo) que no atienden a los problemas ambientales.

7) *Debilidad burocrática de las organizaciones ambientales estatales en todos sus niveles*. Argentina, como muchos países en desarrollo, carece de una agencia ambiental fuerte (REBORATTI 2007). Hasta hace unos pocos años, la máxima organización nacional en materia de política ambiental era una subsecretaría de baja relevancia que formaba parte del entonces Ministerio de Salud y Desarrollo Sustentable. Como resultado del conflicto por las pasteras (y como claro indicio de la inexistencia de una política ambiental nacional previa), dicha subsecretaría fue promovida tanto en términos de su jerarquía en el organigrama estatal como en términos de la asignación de recursos (ALCAÑIZ & GUTIÉRREZ 2009; GUTIÉRREZ & ALMEIRA 2010). Sin embargo, ninguno de esos cambios ha redundado, hasta ahora, en una política ambiental nacional más sólida e integrada. Y no existen evidencias que permitan presuponer que el poder burocrático de las agencias ambientales de la provincia de Buenos Aires y de la CABA sea mayor que el de su par nacional.

8) *Bajo impacto del activismo ambiental*. En contraste con el caso de las pasteras y de otras protestas ambientales en el interior del país, el "movimiento ambiental espontáneo" (REBORATTI 2007) tuvo, hasta la emergencia del caso Matanza-Riachuelo, poca visibilidad y repercusión pública en la RMBA. Esto no quiere decir que no existan en la RMBA organizaciones sociales preocupadas por los problemas ambientales. Pero, hasta ahora, su actuación ha sido muy local, su visibilidad pública muy escasa y su impacto en las políticas públicas aparentemente muy bajo.

Esta última afirmación podría ser puesta en duda a partir del caso Matanza-Riachuelo, por considerarse que lo que dio origen a ese caso fue una demanda social judicialmente canalizada (la "causa Mendoza, Beatriz y otros c/Estado Nacional y otros", en adelante "causa Beatriz Mendoza"), luego respaldada por varias ONGs ambientalistas como *amicus curiae*. Pero, como veremos en la sección siguiente, esa demanda social sólo alcanzó amplia

repercusión pública a partir de la intervención de la Defensoría del Pueblo de la Nación y de la decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) de declararse competente en la causa (MERLINSKY 2008, 2009).

Como veremos, en julio de 2008 la CSJN dictó un fallo sin precedentes ordenando al gobierno nacional, al gobierno de la Provincia de Buenos Aires y al gobierno de la CABA que elaborasen, en el marco de la ACUMAR, un plan de saneamiento integral para la cuenca del Río Matanza-Riachuelo. Es importante señalar que la actuación de las organizaciones locales y ambientales que participaron en el origen de la demanda pasó prácticamente inadvertida para la atención pública, la cual se centró en el rol de la Defensoría del Pueblo, de la Corte Suprema de Justicia y de los organismos ambientales de las tres jurisdicciones. Podría decirse, entonces, que la debilidad del activismo ambiental fue compensada por la actuación de la Defensoría y de la Corte, y que esa actuación, más que la propia demanda social, fue decisiva para forzar a las tres jurisdicciones a buscar formas de coordinación metropolitana. Esto nos lleva a preguntarnos, a la luz del caso Matanza-Riachuelo, si el poder judicial podría mitigar o contrarrestar (y cómo) las deficiencias antes señaladas y aliarse al activismo ambiental para elevar la prioridad de los problemas ambientales en las agendas de gobierno y presionar para que los gobiernos de distinto nivel actúen más activa y coordinadamente para resolver los serios problemas ambientales de la RMBA. Para dar una primera respuesta a esta pregunta, analicemos ahora el origen y puesta en marcha de ACUMAR.

4. JUDICIALIZACIÓN DEL CONFLICTO AMBIENTAL Y ORIGEN DE ACUMAR

En 2004, un grupo de vecinos de Avellaneda, encabezados por Beatriz Silvia Mendoza, interpusieron una demanda contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y cuarenta y cuatro empresas por daños y perjuicios sufridos a raíz de la contaminación del río Matanza-Riachuelo. El 20 de junio de 2006 la CSJN declaró su competencia originaria en la llamada "causa Beatriz Mendoza". En su calidad de afectados por daño ambiental colectivo, los ciudadanos demandantes habían exigido la recomposición del bien ambiental y el resarcimiento por daño ambiental en los términos que establece la Ley General del Ambiente (Ley 25.675/02) en sus artículos 28 y 30.

La sentencia originaria de la CSJN (2006) se focalizó en la prevención y la recomposición del daño ambiental y estableció un punto de inflexión en el tratamiento de la cuestión ambiental en Argentina en dos sentidos fundamentales. En primer lugar, al establecer su competencia originaria en una cuestión que estaba en consonancia con un proceso anterior de movilización de actores y significados sociales en relación con el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo. En segundo lugar, al exigir a los diferentes gobiernos jurisdiccionales con competencia en la cuenca la implementación de medidas para la recomposición del bien ambiental y la prevención del daño futuro, generando de ese modo un inédito mecanismo de formulación y monitoreo de las políticas públicas impulsado por el poder judicial.

Desde el año 2002 en adelante, un conjunto de ONGs e instituciones académicas, a instancias de una convocatoria de la Defensoría del Pueblo de la Nación, habían presentado informes públicos denunciando el estado ambiental crítico de la CMR. A partir de la elaboración conjunta de informes de seguimiento, esas organizaciones habían logrado dar inicio a un singular proceso de movilización y sensibilización pública y, especialmente,

habían desarrollado un original mecanismo de seguimiento de las acciones de política pública, mediante pedidos de información a los organismos con competencia en la cuenca. Las medidas de acción reclamadas por esta red de actores se concentraban en la exigencia perentoria de la implementación de programas sub-ejecutados por el Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo (CEMR), una organización preexistente creada sin mayor éxito en 1995. Asimismo, las organizaciones reclamaban estudios epidemiológicos y medidas urgentes para la atención de la salud de los habitantes de la cuenca, considerados como un grupo en riesgo sanitario (especialmente los residentes en la cuenca baja). La producción y difusión de sendos documentos entre 2003 y 2006 se transformó así, a través de la intervención de la Defensoría del Pueblo de la Nación y de la CSJN, en una vía para inscribir el problema del saneamiento de la CMR en la agenda pública, al tiempo que constituyó una forma exitosa de movilizar aliados y recursos, unificando demandas particulares mediante de un proceso colectivo multiactoral.

Cuando la Corte declaró su competencia originaria en la "causa Beatriz Mendoza", la Defensoría del Pueblo de la Nación y organizaciones sociales que venían participando de la experiencia plantearon su pretensión de ser incluidas como terceros en la causa, basándose en los preceptos constitucionales que les garantizan (tanto a la Defensoría como a las ONGs de defensa ambiental) el acceso a la legitimación activa frente a daños colectivos ambientales. La Defensoría del Pueblo de la Nación, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Greenpeace Argentina y la Asociación de Vecinos de la Boca fueron incluidos como terceros en la causa, luego de que la Corte examinara los estatutos de estas últimas, dictaminando que se encontraban legitimadas para ser parte de la misma.

En su sentencia originaria, la Corte requirió al Estado Nacional, a la Provincia de Buenos Aires, a la Ciudad de Buenos Aires y al COFEMA que, en el plazo de treinta días y en los términos de la Ley General del Ambiente (Ley 25.675/02), presentaran un plan integrado y progresivo para el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo. El fallo señalaba la importancia de la progresividad del plan, apoyándose en el artículo 4 de esa misma ley, que establece "que los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales proyectadas en un cronograma temporal". Asimismo, la Corte estableció que el plan debía contemplar el ordenamiento ambiental del territorio, el control sobre el desarrollo de actividades antrópicas, el estudio de impacto ambiental de las cuarenta y cuatro empresas involucradas, un programa de educación ambiental y un programa de información ambiental pública. El fallo remarcaba la necesidad del carácter integral del plan propuesto, requiriendo una propuesta de soluciones consensuadas y concertadas por parte de las jurisdicciones intervinientes.

Como respuesta a la demanda perentoria de la Corte, el gobierno nacional dispuso, mediante la Ley 26168/06, la creación de la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR). A partir de su constitución formal en julio de 2007, ACUMAR se transformó en el actor principal interpelado por el proceso judicial, teniendo a su cargo la ejecución del Plan Integral de Saneamiento Ambiental exigido por la corte. La conformación de ese organismo de cuenca y las primeras medidas exigidas en forma perentoria fueron puestas a consideración en las audiencias públicas de la "causa Beatriz Mendoza"[10]. El proceso de

[10] Se realizaron en total cuatro audiencias públicas. El propósito de éstas fue centralmente establecer el grado de avance de las jurisdicciones en la elaboración y ejecución del plan de saneamiento integral de la cuenca Matanza-Riachuelo, así como determinar los diferentes grados de responsabilidad de los acusados por el daño ocasionado a la cuenca. Un conjunto importante de las cuarenta y cuatro empresas demandantes presentó sus descargos ante el tribunal. Los testimonios de la defensa de las empresas son de enorme importancia en

elaboración del plan integral de saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo se fue gestando a partir de los pedidos de información estratégica exigidos por la CSJN al Gobierno Nacional, representado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SADyS). Esto permitió generar tensiones y movimientos que afectaron, sin lugar a dudas, el diseño institucional de la política ambiental en Argentina. A partir de la segunda audiencia pública, la CSJN solicitó a la Universidad de Buenos Aires la formación de un cuerpo de peritos para que auditara el plan y estableciera un informe de su factibilidad. De este modo, se terminó de conformar un sistema de monitoreos cruzados que habilitó un innovador proceso de experimentación institucional para la elaboración del plan de saneamiento.

La existencia de un juicio ejemplar constituye un material extraordinario para el análisis de un proceso multiactoral que permitió transformar la cuestión de la degradación del Riachuelo en un asunto público. El avance del proceso judicial permitió generar canales de expresión observables y descriptibles, dando lugar a la participación de diferentes actores sociales, haciendo visible sus posiciones, intereses y niveles de responsabilidad por la contaminación de la cuenca.

La sentencia final llegó luego de dos años (julio de 2008) y a partir del material de prueba acumulado en cuatro audiencias públicas, en las cuales se constataron escasos avances en la definición e implementación de un plan integral para el saneamiento ambiental. En esa sentencia, la CSJN dividió la causa en dos partes[11], declarando sentencia final en referencia a la recomposición y prevención de daños futuros, dejando pendiente la definición de la reparación del daño ambiental colectivo. Esta decisión estuvo sustentada en la búsqueda de *eficacia política*, estableciendo así un parámetro temporal para abordar primero lo más urgente, esto es, es la recomposición del orden público ambiental (CAFFERATTA 2008:3).

La condena recayó sobre la ACUMAR, el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, "igualmente responsables en modo concurrente" por el cumplimiento del programa establecido en la resolución. Tal como se indica en la sentencia final, la condena consiste en un mandato de cumplimiento obligatorio para los demandados "que debe perseguir tres objetivos simultáneos: 1) la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca, 2) la recomposición del ambiente en la cuenca en todos sus componentes (agua, aire y suelos) y 3) la prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción" (CSJN 2008:16).

La Corte estableció igualmente las bases de ejecución de la sentencia definiendo: 1) mandatos dirigidos a la administración, orientados hacia la obtención de resultados, y 2) garantías de implementación, a través de un sistema "micro-institucional" de control "mixto", a cargo de autoridades pertenecientes a la administración pública (la Auditoría General de la Nación) y del Poder Judicial Federal (el juzgado de Primera Instancia de Quilmes), en concurrencia con la participación de ONGs (el cuerpo colegiado integrado por las organizaciones incluidas como "terceros" en la causa y coordinado por el Defensor del Pueblo de la Nación) (CAFFERATTA 2008). Asimismo, la Corte estableció una definición precisa de las competencias para la aplicación de las sanciones en forma incremental, indicando plazos de ejecución y multas en caso de que no se cumplan las metas aludidas. De este modo, la implementación del fallo judicial nuevamente trajo

términos de individualizar la responsabilidad que les cabe siendo las principales usuarias-contaminadoras de los recursos hídricos en la Región Metropolitana de Buenos Aires.

[11] En su declaración de competencia originaria, la CSJN ya había deslindado, por razones de competencia judicial, la causa por daño ambiental colectivo (que declaró bajo su jurisdicción originaria) de aquellas demandas que tenían por objeto pretensiones resarcitorias por daño ambiental individual, las que derivó al conocimiento de los Juzgados inferiores (cf. CAFFERATTA 2006, 2008).

consigo un mecanismo inédito de control de gestión de las políticas públicas, con metas y plazos de cumplimiento que deben ser auditados socialmente.

La producción de documentos de prueba exigidos por la corte (entre los que se cuentan instrumentos evaluación e impacto ambiental, herramientas de planificación e informes de situación y de avance) fueron consolidando una corpus de información y un campo de conocimientos sobre la situación de la cuenca nunca antes accesible públicamente como objeto de deliberación. El plan integral de saneamiento ambiental de la CMR -exigido a las jurisdicciones como primera medida ejemplar- se transformó en un objeto de controversia y un piso común de contenidos mínimos para la construcción de un ámbito de reflexión sobre la gestión de cuencas en particular y sobre la política ambiental metropolitana en general.

La ejecución de un verdadero plan integral de saneamiento ambiental está aun lejos de concretarse, lo cual es una evidencia de las limitaciones institucionales y políticas de ACUMAR (y de la judicialización del conflicto) sobre las que hablaremos en la siguiente sección. Quisiéramos realizar antes un par de comentarios sobre la formulación y ejecución de un plan de saneamiento desde el punto de vista de la gestión de cuencas hidrográficas.

En primer lugar, hay que destacar la dimensión político-institucional en la gestión de cuencas. Abordar un conjunto de problemas de tal envergadura como los que implica sanear un río en estado anóxico requiere tomar en consideración un desafío de carácter político. Se trata de afrontar problemas multidimensionales que remiten a una *crisis de organización social* que está en la base de la crisis ambiental (DOUROJEANNI 2003:2).

Cuando nos referimos a una crisis de organización social, queremos señalar que -por definición- la gestión de cuencas es la gestión del conflicto entre intereses contrapuestos, donde quienes tienen mayor poder político en la toma de decisiones son, habitualmente, actores económicos que hacen uso de los recursos naturales generando cargas ambientales para el conjunto de la sociedad, actores que frecuentemente quedan invisibilizados en el debate político institucional. Cuando en la literatura sobre gestión integrada de los recursos hídricos se habla de *uso múltiple del agua*, es importante entender que se está haciendo referencia a *múltiples usos en conflicto*. En consecuencia, interesa analizar el "caso testigo" de la CMR en términos de los mecanismos que han sido delineados y puestos en marcha para gestionar un conflicto que remite a la apropiación de los recursos naturales en la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Vinculado con ello, es importante encarar el análisis del proceso de conformación de la autoridad de cuenca en términos de las líneas de continuidad y ruptura con un pasado de planes formulados sin consenso social, con bajísimo nivel de implementación, presupuestos sub-ejecutados y denuncias por el desvío en el manejo de los fondos. Las disposiciones de los actores sociales que participan como demandantes en la "causa Beatriz Mendoza" se han construido en el marco de una experiencia de fracasos, planes fallidos, promesas incumplidas y expectativas frustradas. La desconfianza, traducida al lenguaje jurídico, es la fuerza que impulsa una demanda de acción perentoria y reclama metas de recomposición del bien dañado que tienen un horizonte de expectativas muy alto. El gran desafío, como intentaremos mostrar, se refiere a la generación de un dispositivo institucional que adquiera materialidad territorial y articule acciones con las autoridades concurrentes de las diferentes jurisdicciones con competencia sobre el territorio de la cuenca.

En segundo lugar, y en relación con lo anterior, es importante analizar el proceso de formulación del plan integral de saneamiento ambiental de la CMR focalizando su carácter controversial y los desafíos que enfrenta la implementación de las políticas de saneamiento de la cuenca. El debate abierto por el proceso judicial vuelve visible la fragmentación sectorial de las políticas de gestión de los recursos hídricos en la Región Metropolitana de

Buenos Aires y pone de manifiesto los problemas en la escala de implementación, en la medida en que el plan de saneamiento implica recortar una nueva región ambiental (la cuenca) y asimismo considerar escalas temporales diferentes en relación a la prevención y recomposición del bien dañado. Cuando se trata de recomponer un ecosistema dañado, es importante considerar que un enfoque de gestión integrada de los recursos hídricos implica tomar en cuenta los impactos que tendrían las acciones de saneamiento de la CMR sobre las restantes cuencas metropolitanas, particularmente la cuenca del Río de la Plata (principal fuente de aprovisionamiento y reserva de agua dulce de la RMBA). En este punto, es importante avanzar en una línea de indagación que establezca interrelaciones entre las acciones de saneamiento ambiental de la cuenca y las políticas de provisión de agua y saneamiento. Esto también implica abordar un hiato histórico, porque se trata de políticas que, en las últimas décadas, han sido formuladas e implementadas deficientemente.

5. LIMITACIONES INSTITUCIONALES Y POLÍTICAS DE ACUMAR

La gestión de la cuenca Matanza-Riachuelo fue considerada por muchos años un ejemplo de la falta de coordinación interjurisdiccional, un caso testigo en la superposición de competencias sobre un mismo territorio y un caso paradigmático por la convivencia de diferentes regímenes jurídicos con fuertes inconsistencias y por la existencia de vacíos legales (AGN 2006; DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA NACIÓN 2003, 2006; FUNDACIÓN CIUDAD 2003; GROISMAN Y MACIEL 2001).

La cuenca alta y la cuenca media se extienden en jurisdicción de la provincia de Buenos Aires, donde la misma se constituye en autoridad única, mientras que en la cuenca baja la autoridad se distribuye entre el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires. La Nación también tiene autoridad sobre la cuenca por tratarse de una vía navegable interjurisdiccional y por tener a su cargo organismos encargados del control de la calidad y contaminación del agua y organismos con responsabilidad para ejecutar obras de saneamiento. A su vez, los catorce municipios de la cuenca poseen atribuciones directas en materia de control de la contaminación y ordenamiento del uso del suelo.

Finalmente, operan en el territorio otros dos entes interjurisdiccionales (CEAMSE y Corporación del Mercado Central) al tiempo que actúan varias empresas de servicios públicos estatales o concesionadas (Edesur, AYSA, Metrogas, Ferrocarril Roca-Metropolitano, Ferrocarril Sarmiento TBA, Ferrocarril Belgrano Metropolitano y Ferrobaires) y sus respectivos organismos reguladores.

En razón de esta superpoblación de jurisdicciones y organismos, y frente a los fracasos de gestión del preexistente Comité de Gestión de la Cuenca Matanza-Riachuelo, en la última década diferentes actores sociales fueron generando consenso en torno a la imperiosa necesidad de constituir una *autoridad* para la cuenca. En los dos informes sobre la cuenca presentados por la Defensoría el Pueblo de la Nación (2003, 2006) se proponía una instancia interjurisdiccional independiente cuyo objetivo sería la coordinación y gestión integral de la cuenca. Se planteaba celebrar un convenio entre todos los representantes de las jurisdicciones y su posterior sanción legislativa por el Congreso Nacional. El énfasis estaba puesto en la asignación de *plena autonomía* para este organismo, garantizándole el *ejercicio del poder de policía*. El diagnóstico central que acompañaba la propuesta planteaba que el ejercicio del control de la contaminación repartido entre varias jurisdicciones contribuía a la ausencia de efectividad, ineficacia y vacíos de intervención.

La literatura sobre gestión de cuencas es coincidente en señalar que existen muy pocos antecedentes exitosos de organización política e institucional para manejar territorios delimitados en base a criterios naturales, como es el caso de la gestión del agua a nivel de cuenca. Existen abundantes referencias de procesos de gestión de territorios delimitados para alcanzar sobre todo metas de crecimiento económico y a veces metas sociales:

> "Esto implica que sólo existen algunas bases de gobernabilidad para alcanzar en forma coordinada metas económicas, sociales y ambientales en los territorios actualmente delimitados por razones político—administrativos (límites distritales, provinciales, estatales, regionales o de países) y no para hacerlo a nivel de cuenca u otros territorios delimitados por razones naturales" (DOUROJEANNI 2003:5).

Esto no significa afirmar que el desarrollo sustentable de una cuenca no sea un objetivo deseable y por el que valga la pena introducir importantes reformas políticas. Lo que quiere decir es que la conformación de instituciones de planificación acordes con una adecuada gestión de los ecosistemas introduce una complejidad mayor para la cual la mayoría de los organismos de gobierno no están preparados. Esto se debe a que la adopción de un esquema de gestión de cuenca tiene que afrontar problemas de vulnerabilidad técnica y sectorial (las áreas de concesión de servicios de agua potable, saneamiento, gestión de residuos, etc. no coinciden con las áreas de cuenca), de fragmentación territorial (hay asimetría entre jurisdicciones en la distribución de "ventajas" y "desventajas ambientales") y de conflictividad política (diferentes competencias sobre un mismo territorio, combinada con una importante inequidad en la asignación de recursos presupuestarios para afrontar los problemas).

Cuando la CSJN conminó a las jurisdicciones a presentar un plan de saneamiento integrado, la primera respuesta desde el poder ejecutivo nacional fue la creación de la ACUMAR. El decreto de creación de ACUMAR presentaba diferencias en relación a lo que había sido solicitado por las organizaciones y en referencia a algunos avances previos para la conformación de dicha autoridad, realizados a instancias de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA NACIÓN 2006:19-26). El principal cambio en la forma de encarar la institucionalidad de la cuenca refiere a la constitución del organismo a través de una norma federal con adhesión de las jurisdicciones y no (como había sido propuesto en los informes de la Defensoría y como suele consensuarse entre los expertos hídricos del país) a partir de un tratado interjurisdiccional. ACUMAR quedó conformada con tres representantes de la Nación, dos representantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y dos representantes de la Provincia de Buenos Aires. Asimismo, se definió que la presidencia del organismo quedaría a cargo de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, incorporando en su esquema de funcionamiento dos comisiones de carácter consultivo: la comisión de participación social y el concejo municipal. (Ley 26168/06, artículos 2, 3 y 4).

Planteado de este modo, el proyecto de creación de la ACUMAR generó una controversia inicial a partir de una presentación realizada por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, la Fundación Metropolitana y la Asociación Vecinos de la Boca ante la Corte Suprema de Justicia. En su presentación, dichas organizaciones planteaban su desacuerdo con el mecanismo elegido para dotar de una institucionalidad a la CMR.

Las organizaciones plantearon que el mecanismo de concertación de la ACUMAR no condice con la preeminencia otorgada por la Constitución Nacional a las jurisdicciones locales (provincias) en el dominio originario de los recursos naturales existentes en el territorio (artículo 124 de la Constitución Nacional). Este argumento se basó en recuperar la experiencia internacional y nacional en gestión de cuencas que tiende a ser consistente con la tesis del condominio, es decir el desarrollo de organismos que establecen la

concertación de intereses a través de *mecanismos contractuales mediante acuerdos intrafederales*[12]. Para apoyar su argumento, las organizaciones plantearon que en la Constitución Nacional existen mecanismos previstos para establecer organismos interjurisdiccionales mediante convenio (artículo 125). En esos términos, y siguiendo el documento presentado ante la Corte, los representantes de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, la Fundación Metropolitana y la Asociación Vecinos de la Boca plantearon que

> "la fórmula institucional debería tener en cuenta los intereses de cada uno de los Estados comprometidos en la cuenca, en igualdad de condiciones, sobre todo porque *su objetivo es la gestión política concertada de una cuenca compartida, el espacio topográfico sobre el que se posan intereses exclusivos de cada uno de los llamados a gestionar esas aguas comunes"*. (FARN 2006:13).

El argumento de peso en este planteo es que las competencias de las jurisdicciones no son idénticas y por lo tanto no pueden subsumirse sino, por el contrario, tienen que coordinarse a través de acuerdos en los que intervengan las máximas autoridades con poder político en cada jurisdicción.

¿Por qué nos interesa destacar esta controversia acerca de las condiciones institucionales para la gestión de la cuenca? Porque la respuesta del Poder Ejecutivo a la demanda de la Corte introduce un cambio de rumbo en relación a los antecedentes que se habían ido construyendo en pos de lograr un consenso político para la constitución de una autoridad de cuenca. Cuando las organizaciones y la Defensoría reclamaban una "autoridad de cuenca" estaban pensando en un acuerdo interjurisdiccional firmado por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, el Poder Ejecutivo Nacional y posteriormente refrendado por el Congreso de la Nación. Sin embargo, la respuesta del Poder Ejecutivo ante la sentencia originaria de la Corte fue responder con celeridad pero desconociendo antecedentes que iban en otra dirección.

Lo cierto es que la ACUMAR tal como fue configurada mediante la ley 26168/06 fue finalmente refrendada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires mediante ley 2217/07 y por la Provincia de Buenos Aires mediante ley 13642/07. El consejo directivo de la ACUMAR se constituyó el 17 de julio de 2007.

A poco andar, emergieron problemas recurrentes en el funcionamiento de ACUMAR, referidos a la asignación de presupuesto propio para el organismo, el establecimiento de mecanismos para la coordinación de acciones entre las jurisdicciones y la metodología para habilitar la incorporación y participación de las organizaciones sociales y los representantes de los municipios en el esquema de actuación del organismo de cuenca. En todos estos aspectos institucionales, la ACUMAR ha tenido enormes dificultades de funcionamiento, lo que pareciera indicar que se trata de un organismo que ha sido investido de poder formal, pero que aún no ha podido constituirse en autoridad de cuenca.

Para asegurar la ejecución exitosa de un plan integral de saneamiento ambiental, ACUMAR deberá revertir importantes limitaciones político-institucionales referidas a la gestión de conflictos interjurisdiccionales y a la capacidad de comando y control sobre las empresas contaminantes. En ambos casos se pone en juego la gobernabilidad ambiental definida como

> "la articulación compleja y contradictoria entre múltiples prácticas y representaciones a través de la cual diferentes actores políticos, actuantes en distintas escalas se hacen presentes con efectos pertinentes y con diferentes grados de legitimidad, colaboración

[12] Cf. GUTIÉRREZ 2010 sobre el "federalismo ambiental concertado".

> y/o conflicto, en la constitución de un territorio y en la gestión de su dotación de recursos naturales" (ALIMONDA 2006:76).

Es importante considerar que la coordinación entre los diferentes gobiernos jurisdiccionales con competencia en la cuenca está atravesada por la tensión derivada de la lógica de acumulación político-electoral de los partidos políticos. De esa manera, la competencia partidaria vertical y horizontal entre jurisdicciones (al igual que la competencia partidaria intrajurisdiccional) es contraria a la búsqueda de parte de los actores políticos de acuerdos y mecanismos de coordinación metropolitana. Mientras los líderes partidarios provinciales y nacionales tienden a priorizar el vínculo directo y separado con los líderes locales, estos últimos centran su estrategia electoral en una agenda concentrada en los problemas municipales, sin considerar aquellas cuestiones vinculadas a la gestión ambiental que requieren mecanismos de coordinación interjurisdiccional (GUTIÉRREZ 2009a:15).

Por otra parte, muchos de los problemas que debe afrontar el organismo encargado de coordinar las políticas de saneamiento de la CMR están directamente relacionados con la ausencia de instrumentos de coordinación y planificación metropolitana. De ese modo, una dimensión clave en cualquier política de saneamiento de la cuenca, como lo es el ordenamiento ambiental del territorio, no puede resolverse al margen de una política metropolitana de planificación urbana y ordenamiento territorial. Los criterios de ordenamiento en el uso del suelo son extremadamente débiles en las diferentes jurisdicciones de la cuenca y las formas existentes de planeamiento urbano no toman en cuenta la escala metropolitana. Una de las consecuencias más importantes de esta debilidad en las regulaciones del uso del suelo es que deja subordinada la producción de suelo urbano a los actores privados que están orientados por una lógica especulativa.

Finalmente y siempre en relación al problema jurisdiccional, es importante decir que el esquema institucional de la ACUMAR, como hemos visto, no asigna participación a los municipios en tanto actores con capacidad de decisión en el esquema de gobierno de la autoridad de cuenca. Esto genera un importante déficit de gestión pues no contribuye a un modelo de gobernabilidad en la que diferentes actores con competencia en la cuenca puedan responsabilizarse por las consecuencias ambientales de sus acciones y así internalizar la problemática ambiental en el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas. Los municipios bonaerenses de la Región Metropolitana de Buenos Aires tienen en su órbita la aplicación efectiva de criterios de ordenamiento del suelo. Muchas veces, incluso sin mediar ordenanzas al respecto, se generan situaciones ambientales críticas como consecuencia de decisiones municipales que -entre otras cosas- permiten la localización de población en áreas inundables, la deposición de basura a cielo abierto, la autorización de actividades industriales en zonas no aptas para las mismas, la realización de obras de infraestructura que generan dificultades mayores en los sistemas de drenaje o la habilitación de construcciones de alto valor inmobiliario en zonas donde no existe la infraestructura adecuada para sostener obras que implican una mayo presión poblacional. En consecuencia, los municipios son actores importantes de la política ambiental urbana y, si no son incluidos en el esquema de toma de decisiones, se corre el riesgo de que un organismo de gestión ambiental con autoridad formal en el territorio no tenga capacidad real de intervención.

En cuanto a la capacidad de comando y control sobre los actores causantes de la contaminación, la cuestión central es definir cuáles son los mecanismos para la internalización de costos ambientales en el esquema económico de empresas de diferente tamaño y poder económico. La CSJN, al considerar a las empresas como parte acusada en el juicio, ha introducido una cuestión compleja (aunque no imposible) que es establecer los niveles de responsabilidad de las empresas en el daño causado al ecosistema de la cuenca.

En virtud de que la cuenca ha sido y sigue siendo un territorio privilegiado para la expansión de la actividad industrial y de servicios en la Región Metropolitana de Buenos Aires, su degradación es la expresión de la apropiación histórica desigual del territorio. La ACUMAR ha avanzado en el cierre preventivo de establecimientos, en la unificación del régimen de vertidos de efluentes al cuerpo de agua y en la definición de un programa de reconversión industrial (PRI). Pero varios son los problemas de implementación de estas acciones, referidos específicamente a las *limitaciones operativas de la SADyS para ejercer el poder de policía sobre los establecimientos industriales*, las *dificultades para la articulación con las restantes jurisdicciones que también tienen poder de policía* y las *limitaciones de la unificación normativa* (específicamente el reglamento para la identificación del agente contaminante), *las cuales no incluyen actores clave de la gestión hídrica*. Veamos a continuación cada uno de esos problemas.

La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (por ahora, brazo ejecutivo de la ACUMAR) tiene enormes limitaciones para ejercer el poder de policía. De hecho, la "causa Beatriz Mendoza" puso en descubierto todo un sistema de monitoreo industrial montado para no funcionar. En uno de los documentos de avance presentados a la Corte, la SAyDS hizo una revisión de la experiencia acumulada por ese organismo en materia de control industrial en gestiones anteriores. En su balance, señaló que

> "las industrias infractoras no fueron sancionadas de manera tal que la sanción operara como correctora de la acción contaminante. Los procedimientos de instrucción de las infracciones a las diferentes normativas ambientales presentan diferentes vicios a saber: defectos de procedimiento, falta de sustanciación del proceso de instrucción, inexistencia de programas de reincidencia, irrepresentatividad de las multas aplicadas, alongamiento de las causas, falta de informatización de los expedientes e inejecución de las condenas" (ACUMAR 2007:61-62).

Todo ello está indicando que no existe en la órbita de la SADyS un mecanismo de control de la contaminación que funcione como un sistema operativo de monitoreo permanente con continuidad independiente de los cambios de mandato en la órbita de la secretaría.

En segundo lugar, aún cuando la ACUMAR tiene, de acuerdo a su ley de creación, prevalencia normativa[13], lo que le permite aplicar medidas preventivas, de naturaleza sancionatoria, e incluso avanzar en la clausura y cese de actividades, esto no resuelve por sí la cuestión de la coordinación con los otros sistemas de control de la contaminación industrial que ya existen en el territorio. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires controla los establecimientos industriales a través de la Agencia de Protección Ambiental y la Provincia de Buenos Aires tiene a su cargo el control de las industrias a través del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS). En esta última jurisdicción, existe un sistema de control industrial que reparte competencias entre el organismo provincial (OPDS) y los municipios. Según el nivel de complejidad ambiental de las plantas fabriles, corresponde al OPDS controlar a los establecimientos de "mayor" riesgo ambiental (tercera categoría) y queda en manos de los municipios el monitoreo y control de los establecimientos de "menor" riesgo (primera y segunda categoría) (Ley Provincial 11459/93). Dicho esto, es evidente que los municipios del conurbano deciden unos cuantos asuntos referidos al control de las industrias, incluyéndose el procedimiento de habilitación municipal y la definición de la localización, la que, en teoría, debe respetar disposiciones existentes en materia de usos del suelo.

[13] En el artículo 6 de la Ley 26168/06 se establece que "las facultades, poderes y competencias de la ACuMaR en materia ambiental prevalecen sobre cualquier otra concurrente en el ámbito de la cuenca, debiendo establecerse su articulación y armonización con las competencias locales".

Finalmente, y siempre en relación a las capacidades de comando y control de la contaminación industrial, es importante decir que las acciones realizadas por ACUMAR en materia de unificación de regímenes de control de efluentes representan avances importantes en términos de superar el déficit existente en materia de articulación normativa, introduciendo un nuevo enfoque que toma en consideración los límites permitidos de vuelco en función de las características del cuerpo receptor. Sin embargo, una vez más, estos ejercicios de articulación normativa requieren la incorporación de los diferentes actores con competencia en la gestión hídrica. El denominado "Reglamento para la Identificación de Agentes Contaminantes", emitido por ACUMAR (Resolución 1/08), no incorpora entre los actores responsables por su cumplimiento a la empresa AySA. En su artículo 1, dispone que los criterios establecidos para la identificación de agentes contaminantes no se aplicarán a la prestataria del servicio de provisión de agua potable y colección de desagües cloacales, para quien serán de aplicación las disposiciones de la Ley 26221/07, es decir, el Marco Regulatorio de tal servicio. La empresa de agua y saneamiento tiene injerencia en el control de la contaminación industrial en la medida en que los establecimientos industriales pueden legalmente volcar efluentes asimilables a un efluente cloacal a la red. Asimismo, muchas industrias vuelcan efluentes industriales contaminantes en forma clandestina a la red cloacal, de modo que las plantas depuradoras también son (considerando que vuelcan al curso del Matanza-Riachuelo y sólo realizan pre-tratamientos de sus efluentes) potenciales fuentes puntuales de contaminación.

Así, la ACUMAR enfrenta el desafió de ser una autoridad interjurisdiccional que por ahora sólo tiene autoridad formal. Ente tanto, su autoridad efectiva depende de la capacidad política de lograr acuerdos con otros poderes con competencias concurrentes en el territorio. Por su parte, el esquema institucional adoptado, en la medida en que incorpora débilmente o deja afuera a actores clave en la gestión de los recursos hídricos (municipios y usuarios públicos y privados del agua) no parece fortalecer un esquema de autoridad que le permita establecer acuerdos que fortalezcan su capacidad de intervención.

6. DESAFÍOS DE LA JUDICIALIZACIÓN DEL CONFLICTO AMBIENTAL

Esta ponencia pone en evidencia la productividad política de la asociación entre la demanda social organizada y la judicialización de los problemas ambientales. La "causa Beatriz Mendoza" permitió que se generara un stock importante de conocimientos sobre el territorio, sus características y las interacciones entre los diferentes nexos de causalidad en torno al daño ambiental. Asimismo permitió hacer visibles las múltiples interrelaciones entre estas cuestiones a escala metropolitana.

El conflicto puso en evidencia que no hay actores institucionales que aboguen por un enfoque multisectorial de la gestión integrada del agua. La brecha abierta por el caso judicial permitió una clarificación de los déficits de la política ambiental y ha demostrado que existen importantes dificultades para garantizar la gestión multisectorial del agua, pues no se cuenta con un diagnóstico completo e integrado (analizando múltiples interrelaciones) de la situación de los recursos hídricos a nivel de cuencas.

En contraste, el conflicto ha contribuido a jerarquizar el valor estratégico de los planes de largo plazo que aborden con suficiente claridad la relación existente entre la política de agua y saneamiento y la rehabilitación de cuencas. Durante la evolución del proceso judicial ha quedado en evidencia que los planes de corto plazo están sometidos a sucesivas re-elaboraciones, que el servicio de agua y saneamiento enfrenta brechas cada vez mayores

para garantizar la equidad en el acceso y que los organismos reguladores tienen escasa capacidad de control.

Sin lugar a dudas, la causa judicial por el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo es un "caso testigo" que genera movimientos en las formas en que se procesan las políticas públicas ambientales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. En tanto la Corte ha declarado su competencia originaria, indicando que los ecosistemas dañados deben ser restituidos a su situación original y, sólo en caso de que esto no sea posible, deben ser reparados, esto permite instalar un "orden ambiental" que reclama para sí una consideración equivalente a y en relación con los derechos de las personas, en referencia al derecho a disfrutar un ambiente sano. Esta declaración de competencia representa un momento inicial que establece un piso y un marco de derechos para discutir la cuestión ambiental. Una vez iniciado el proceso judicial, y en ejercicio de facultades que ha denominado "ordenatorias e instructorias", la Corte emprendió una tarea destinada a generar tensiones y movimientos entre los diferentes actores sociales que participan en el proceso, y una vez dictada la sentencia, se propone avanzar en su continuidad, pues no considera que su objeto esté garantizado.

Este ejercicio experimentalista tiene que enfrentar dos grandes desafíos. En primer lugar, lograr que la sentencia movilice a quienes tienen "el poder de actuar". En segundo lugar, encontrar caminos institucionales sostenibles en el tiempo, que vayan más allá de la periodicidad de los mandatos.

Sobre la primera cuestión, como señala BOLTANSKI (1996), cuando una denuncia por una afectación ambiental se transforma en un caso judicial, hay un desdoblamiento del lugar del juez, por la escisión de la facultad de juzgar y el poder de actuar. Efectivamente, la sentencia sólo podrá tener ejecución efectiva si logra traspasar las arenas judiciales e instalarse en el ámbito ejecutivo, que es donde se pueden interrumpir los mecanismos y dispositivos generadores del daño ambiental. Hasta ahora, pocos han sido los resultados efectivos de este ejercicio y, como hemos visto, hay que remover obstáculos de carácter político e institucional para lograrlo.

En relación a la segunda cuestión, la definición de políticas de largo plazo para la cuenca Matanza-Riachuelo entra en contradicción con la periodicidad de los mandatos ejecutivos y con las formas de acumulación política de los líderes en el gobierno. Ambas cuestiones generan pocos incentivos para emprendimientos de reforma a largo plazo:

> "Si la corte le pide un plan al gobierno, probablemente este no tiene problemas de imaginarse y comprometerse a dar felicidad eterna, ya que es conciente de su no eternidad, ergo, de la no exigibilidad de su promesa. Pero la Corte no puede conformarse con eso y necesita avanzar en un ejercicio de expansión, de búsqueda, de recreación y de imaginación institucional" (PUGA 2008:164).

¿Quienes serán, entonces, los actores sociales encargados de definir, sostener y apuntalar un plan de largo plazo para la cuenca Matanza-Riachuelo? ¿Qué actores cuentan con la disposición y los recursos para prolongar ese ejercicio de imaginación institucional?

Como se desprende de este trabajo, los nudos problemáticos a abordar en relación al saneamiento de la CMR implican:

- Tratar las principales fuentes de emisión puntuales (plantas de tratamiento cloacal).
- Controlar a las industrias contaminantes (las sanciones son necesarias pero no suficientes, es necesario generar redes alternativas para que las industrias puedan volcar los efluentes tratados).

- Asegurar una cobertura de agua potable y cloacas en toda la cuenca lo que implica generar mecanismos de articulación intersectorial, con la empresa de agua y saneamiento.
- Garantizar el ordenamiento ambiental del territorio (erradicación de basurales, provisión de condiciones dignas para la población asentada en áreas de riesgo ambiental, evitar la convivencia de áreas de riesgo ambiental y tecnológico).

Para enfrentar estos problemas, será necesario, por un lado, que ACUMAR establezca acuerdos con otros actores con competencias concurrentes en el territorio y/o con incidencia directa en las condiciones de los recursos naturales de la cuenca. Como vimos, el esquema institucional adoptado, en la medida en que incorpora débilmente o deja afuera a actores claves en la gestión de los recursos hídricos (municipios y usuarios públicos y privados del agua), no parece fortalecer un esquema de autoridad que le permita establecer acuerdos que vigoricen su capacidad de intervención.

Por otro lado, será necesario encontrar mecanismos *ad hoc* para suplir la ausencia de planificación metropolitana y lograr la ejecución gradual de un plan integral de saneamiento ambiental, reconociendo especialmente la relevancia de la acción de nivel municipal. Para ello, junto con la disponibilidad de financiamiento sustentable en el tiempo, es imprescindible el enraizamiento político y burocrático de las sentencias judiciales en los tres niveles de gobierno. Esto último implica muy especialmente promover el crecimiento burocrático y financiero de las áreas ambientales de los municipios bonaerenses de la cuenca. Así, volviendo sobre las líneas iniciales de esta ponencia, si el localismo no es la mejor alternativa para encarar los problemas ambientales, la participación de los gobiernos municipales resulta imprescindible para alcanzar una solución a los mismos.

REFERENCIAS

ACUMAR. 2007. *Informe de avance del Plan Integral de Saneamiento Ambiental presentado ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación*. Buenos Aires, 9/11/07.

ACUMAR. 2008. *Resolución 1/08 – Reglamento Operativo de la Comisión de Participación Social de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo*. Disponible en: http://www.acumar.gov.ar/?aplicacion=normativa&IdNorma=914&IdSeccion=178

AGN – AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN. 2006. *Informe de Auditoría del Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y Manejo Hídrico de la Cuenca Matanza-Riachuelo*. Abril 2006. Disponible en: http://espacioriachuelo.org.ar/documentos/informe_AGN_resumen.pdf

ALCAÑIZ, Isabella & GUTIÉRREZ, Ricardo A. 2009. "From Local Protests to the International Court of Justice: Forging Environmental Foreign Policy in Argentina". En Paul G. Harris (ed.): *Environmental Change and Foreign Policy*. New York: Routledge Press, 2009, 109-120.

ALIMONDA, Héctor. 2006. "Paisajes del Volcán de Agua: aproximación a la ecología política latinoamericana". En ALIMONDA, H. y PARREIRA, C. (organizadores), *Políticas públicas-ambientais latino-americanas*. Brasilia; FLACSO-Brasil-Editorial Abaré. Pp. 65-80.

ARGENTINA. 1994. *Constitución de la Nación Argentina* (texto reformado en 1994). Disponible en: www.congreso.gov.ar.

ARGENTINA. 2002. *Ley Nacional 25675/02 – Ley General del Medio Ambiente*. Disponible en: www.congreso.gov.ar.

ARGENTINA. 2006. *Ley Nacional 26168/06 – Creación de ACUMAR*. Disponible en: www.congreso.gov.ar.

ARGENTINA. 2007. *Ley Nacional 26221/07* – Creación del Ente Regulador de Agua y Saneamiento y de la Agencia de Planificación. Disponible en: www.congreso.gov.ar.

BOLTANSKI, L. 1996. "Affaires, alertes et catastrophes". Actes de la cinquieme séance du Seminaire du programme "Risques collectives et situations de crise", Grenoble, CNRS.

BORJA, Jordi. [1987] 2007. "Descentralización: una cuestión de método". En Carlos H. ACUÑA (compilador), *Lecturas sobre el estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros. Pp. 239-258.

BORJA, Jordi & CASTELLS, Manuel. 1997. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.

CAFFERATTA, Néstor. 2006. "Un fallo ejemplar de la Corte Argentina que constituye un punto de inflexión en el proceso de consolidación positiva del derecho ambiental". *Revista de Derecho Ambiental*, Instituto El Derecho por un Planeta Verde, Buenos Aires Argentina, versión electrónica, LEXIS NEXIS, 22/06/06.

CAFFERATTA, Néstor. 2008. "Sentencia colectiva ambiental en el Caso Riachuelo". *Jurisprudencia Argentina*, III, 8.

CASTELLI, Luis. 2006. "La argentinización del ambiente". Diario *La Nación*, Buenos Aires, 30/08/06, p.15.

CLICHEVSKY, Nora. 2002. "Pobreza y políticas urbano-ambientales en la Argentina". Santiago de Chile: *SerieMedio Ambiente y Desarrollo*, 49, CEPAL, Santiago de Chile.

CROSS, Cecilia & FREYTES FREY, Ada. 2008. "Descentralización y nuevas formas de poder local: problemas de gobernanza en la gestión territorial de los residuos sólidos urbanos en el Gran Buenos Aires". En IFEA/IRD, *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina*. CochabRMBA: IFEA/IRD (en prensa).

CSJN – Corte Suprema de Justicia de la Nación. 2006. *M. 1569. XL. ORIGINARIO autos "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)*. Disponible en: http://www.jose-esain.com.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=117&Itemid=2

CSJN – Corte Suprema de Justicia de la Nación. 2008. *Causa "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)". Sentencia del 08-07-09*. Disponible en: http://www.espacioriachuelo.org.ar/documentos/fallo_riachuelo080708.pdf

DAVIS, M. 2007. *Planeta de ciudades miseria*. Madrid: Foca.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA NACIÓN. 2003. *Primer Informe Especial sobre la cuenca Matanza-Riachuelo*. Disponible en: http://www.defensor.gov.ar/informes/riachuelo.pdf

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA NACIÓN. 2006. *Informe Especial de Seguimiento de la cuenca hídrica Matanza-Riachuelo (2003-2005)*. Disponible en: http://www.defensor.gov.ar/informes/riachuelo2006.pdf

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA NACIÓN. 2009. "Atlas del Riesgo Ambiental de la Niñez de Argentina – Informe de Avance". Proyecto *Los efectos de la contaminación ambiental en la niñez, una cuestión de derechos*, Buenos Aires, Marzo de 2009.

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

FARN. 2006. *Comentarios al proyecto de creación de la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo*. Disponible en: www.farn.org.ar/participacion/riachuelo/documentos/analisis_acumar_041006.pdf

FEDEROVISKY, Sergio. 2007. *El medio ambiente no le importa a nadie: bestialidades ecológicas de la Argentina – del Riachuelo a las papeleras*. Buenos Aires: Planeta.

FUNDACIÓN CIUDAD. 2003. *Desarrollo Sostenible de la Cuenca Matanza-Riachuelo. Propuestas consensuadas 2002-2003*. Disponible en: http://www.fundacionciudad.org.ar/pdf/ConclusionesCMR.pdf

GROISMAN, M y MACIEL, V. 2001. "Cuenca Hídrica Matanza – Riachuelo", *La Gran Ciudad – Revista institucional de la Fundación Metropolitana*, primavera de 2001. Disponible en: www.metropolitana.org.ar.

GUTIÉRREZ, Ricardo A. 2009a. "El problema de la interjurisdiccionalidad en la gestión local: políticas ambientales en los municipios de la Región Metropolitana de Buenos aires". Ponencia preparada para el *XXVIII International Congress of the Latin American Studies Association*, Río de Janeiro, Brasil, Junio 11-14, 2009. Disponible en: http://lasa.international.pitt.edu.

GUTIÉRREZ, Ricardo A. 2009b. "La gestión de problemas ambientales en jurisdicciones superpuestas: el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires". Ponencia preparada para el *21st IPSA World Congress of Political Science*, Santiago de Chile, Chile, Julio 12-16, 2009. Disponible en: http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_2265.pdf

GUTIÉRREZ, Ricardo A. 2010. "Modelo para armar: gestión del agua en la provincia de Buenos Aires". En Fernando Isuani (ed.), *Política Hídrica y Gestión de Cuencas en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: Editorial de la UNGS, en prensa.

GUTIÉRREZ, Ricardo A. & ALMEIRA, Gustavo. 2010. "Global Production, Local Protest, and Environmental Foreign Policy: Argentina and the Uruguay River Pulp Mill Projects". En Ramesh Thakur & Jorge Heine (eds.), *The Dark Side of Globalization*. New York: United Nations University Press, forthcoming.

HARVEY, David. 2008. "The Right to the City". *New Left Review*, 53, Sep-Oct 2008, 23-40.

HERRERO, Ana Carolina. 2004. "Características y condiciones de la problemática ambiental urbana". En M. Di Pace & H. Caride Bartrons, *Ecología de la Ciudad*. Buenos Aires: UNGS/Prometeo.

HOCHSTETLER, Kathryn & KECK, Margaret E. 2007. *Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society*. Durham & London: Duke University Press.

HOLSTON, John. 2009. "La ciudadanía insurgente en una era de periferias urbanas globales: un estudio sobre la innovación democrática, la violencia y la justicia social

en Brasil". En G. DELAMATA (coordinadora), *Movilizaciones sociales: ¿nuevas ciudadanías? Reclamos, derechos, estado en Argentina, Bolivia y Brasil*. Buenos Aires: Biblos. Pp. 45-65.

INDEC. 2003. "¿Qué es el Gran Buenos Aires?". Instituto Nacional de Estadística y Censos, Buenos Aires, agosto de 2003.

MELO, Marcus A. 2003. "Políticas públicas urbanas en Brasil: las transformaciones en la década del '90". *Medio Ambiente y Urbanización*, Año 19, 58, marzo 2003, 23-42.

MERLINSKY, María G. 2008. "La gramática de la acción colectiva ambiental en Argentina: reflexiones en torno al movimiento ciudadano ambiental de Gualeguaychú y su inscripción en el espacio público". *Revista Temas y Debates*, Rosario, en prensa.

MERLINSKY, María G. 2009. *Atravesando el río: la construcción social y política de la cuestión ambiental en Argentina: Dos estudios de caso en torno al conflicto por las plantas de celulosa en el río Uruguay y al conflicto por el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo*. Tesis de Doctorado, Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2009.

MERLISNKY, María G. 2010. "El plan integral de saneamiento ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo: Desafíos políticos para la gestión integrada de los recursos hídricos en la Región Metropolitana de Buenos Aires". En Fernando Isuani (ed.), *Política Hídrica y Gestión de Cuencas en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: Editorial de la UNGS, en prensa.

MONGIN, Olivier. 2006. *La condición urbana: la ciudad a la hora de la mundialización*. Buenos Aires: Paidós.

NUNES, Edson. 1991. "Introducción". En F. CARRIÓN *et al*., *Municipio y democracia: gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*. Santiago de Chile: Ediciones Sur.

PÍREZ, Pedro. 1994. *Buenos Aires metropolitana: política y gestión de la ciudad*. Buenos Aires: Centro Editor de América. Latina/Centro Estudios Sociales y Ambientales.

PÍREZ, Pedro. 2001. "Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina." En A. Vázquez Barquero y O. Madoery (comps.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens.

PÍREZ, Pedro et al. 2003. *El sistema urbano-regional de redes de servicios e infraestructuras: métodos para su estudio*. La Plata: EDULP.

PREVOT SCHAPIRA, Marie-France. 2002. "Buenos Aires en los años '90: metropolización y desigualdades". *EURE,* Santiago, Diciembre de 2002, vol. 28, no.85, 31-50.

PROVINCIA DE BUENOS AIRES. 1993. *Ley Provincial 11459/93 – Radicación Industrial de la Provincia de Buenos Aires* (texto actualizado). Disponible en: http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/.

PROVINCIA DE BUENOS AIRES. 1994. *Constitución de la Provincia de Buenos* (texto reformado en 1994). Disponible en: http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/.

PUGA, M. 2008. "¿A dónde va la Corte en las causas Vertbisky y Riachuelo? Ni uñas ni dientes, intervenciones experimentalistas". *Revista del Colegio de Abogados de La Plata*. La Plata, L, 69, julio 151-166.

REBORATTI, Carlos. 2007. "Ambientalismo y conflicto ambiental en el Río Uruguay". En V. Palermo & C. Reboratti (eds.), *Del otro lado del río: ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos*. Buenos Aires: Edhasa.

REZC, Ernesto. 2005. "Fallas de coordinación: desafíos de política para el federalismo fiscal-ambiental argentino". *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, 115, CEPAL, Santiago de Chile, 1-84.

SABSAY, Daniel A. et al. 2002. *Región Metropolitana de Buenos Aires: aporte jurídico-institucional para su construcción*. Buenos Aires: FARN. Disponible en: http://www.farn.org.ar/docs/libros.html.

SASSEN, Saskia, 2001. *The Global City. New York, London, Tokyo,* Nueva Jersey: Princeton University Press.

WAQUANT, L. 2001. *Parias urbanos*. Buenos Aires: Manantial.

WAQUANT, L. 2007. *Los condenados de la ciudad. Guetos, Estado y periferia.* Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

ZENTELLA GÓMEZ, Juan C. 2005. "Relaciones intermunicipales y gobernabilidad urbana en las zonas metropolitanas de México: el caso de la Zona Metropolitana de Xalapa". *Estudios Demográficos y Urbanos*, 20, 2, mayo-agosto 2005, 229-267.