

COSTAS Y CUENCAS DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES: estudios, planes y proyectos

Costas y cuencas de la Región Metropolitana de Buenos Aires: estudios, planes y proyectos

Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo

Costas y cuencas de la Región Metropolitana de Buenos Aires : estudios, planes y proyectos ; dirigido por Margarita Charrière. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo, 2017.

180 p. ; 21 x 30 cm.

ISBN 978-987-9210-34-5

1. Urbanismo. 2. Buenos Aires . I. Charrière, Margarita, dir. II. Título.
CDD 711

Fecha de catalogación: 18 de octubre de 2017

Título: Costas y cuencas de la Región Metropolitana de Buenos Aires: estudios, planes y proyectos

1a Edición

Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo

25 de Mayo 482 - C1002ABJ CABA

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

2017 – Libro de edición argentina.

ISBN: 978-987-9210-34-5

Queda hecho en el depósito que establece la Ley 11.723

No se permite la reproducción parcial o total, el almacenamiento, el alquiler, la transmisión o la transformación de este libro, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico o mecánico, mediante fotocopias, digitalización u otros métodos, sin el permiso previo y escrito del editor. Su infracción está penada por las leyes 11.723 y 25.446.

Impreso por: Contartese Gráfica SRL- Av. Vieytes 1709 CABA - Buenos Aires



Costas y cuencas de la Región Metropolitana de Buenos Aires: estudios, planes y proyectos



Autoridades del CPAU

Presidente

Arq. Augusto M. Penedo

Vicepresidente 1°

Arq. Valeria del Puerto

Vicepresidente 2°

Arq. Eduardo Albanese

Secretario

Arq. Roberto Busnelli

Pro-Secretario

Arq. Margarita M. Charrière

Tesorero

Arq. Cristina Beatriz Fernández

Consejeros Titulares

Arq. María de las Nieves Arias Incollá

Arq. Berardo Dujovne

Arq. Javier Fernández Castro

Arq. Mauricio Contreras Ortiz

Arq. Raúl R. Rivarola

Arq. Enrique García Espil

Arq. María E. Hojman

Arq. Beatriz Escudero

Arq. Francisco Prati

Arq. Carlos Lebrero

Consejeros Suplentes

Arq. Bárbara Berson

Arq. Fabián de la Fuente

Arq. Esteban G. Urdampilleta

Arq. Darío López

Observatorio Metropolitano

Director: Arq. DPUR Margarita Charrière

Secretario Técnico: Arq. Pedro Linares (CPAU)

Gestión de contenidos y soporte operativo

Arq. Lorena Vecslir

Arq. Eugenia Peyrègne

Arq. Bárbara Veiga

Programación web: Nicolás Panfili

Comité Académico

Dr. Pedro del Piero (Fundación Metropolitana)

Dra. Arq. Alicia Novick (Facultad de Arquitectura /
Universidad de Buenos Aires, Instituto del Conurbano /
Universidad Nacional de General Sarmiento)

Dr. Pedro Pérez (Consejo Nacional de Investigaciones
Científicas y Técnicas)

Dr. Arq. Joaquín Sabaté Bel (Escuela Técnica Superior
de Arquitectura de Barcelona Universidad de Cataluña)

Arq. Urbanista Pierre Lemonier (Director del Proyecto
de Renovación Urbana de Argenteuil, París, Francia)

Prólogo

La ciudad, parte central de la gran Región Metropolitana, y atravesada por numerosos conflictos, es imposible de pensarse sin la relación con su entorno. Es por esta razón que el Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo decidió en su momento, hace ya siete años, llevar adelante el enorme desafío de sostener un Observatorio Metropolitano, apoyándonos en la gran pericia de su Dirección, para así reunir el conocimiento urbano hasta entonces disperso y proyectarlo hacia la sociedad a través de sus múltiples iniciativas. El grato resultado es que no solo se ha cumplido el objetivo, sino que se ha ido más allá, con la producción de nuevas reflexiones, nuevas miradas, nuevos puntos de vista; todas cuestiones que han dado vuelo a nuestro Observatorio y que han permitido interpelar a la sociedad a través de libros como el que presentamos.

Con el 92% de población urbana en la Argentina, estos fenómenos se constituyen en la gran temática contemporánea de estas primeras décadas del siglo, y debemos tener siempre presente que las acciones que tomemos en relación a nuestra ciudad serán objeto de estudio de las próximas generaciones.

La temática de las cuencas metropolitanas que se aborda en esta instancia tiene la particularidad de acercarnos a una cuestión largamente soterrada -a veces literalmente. Hoy en día estamos recién comenzando a entender, gracias a iniciativas como ésta, nuestra verdadera relación con la Pampa Ondulada, atravesada por cuencas, sus valles y humedales.

Sabemos que con esta tercera publicación de la serie creada por el Observatorio Metropolitano, estamos cada vez más cerca de la ambiciosa tarea de instalar en la agenda pública las problemáticas que nos afectan a todos.

Desde el CPAU, estamos orgullosos de esta tarea.

Arq. Augusto M. Penedo

Presidente del CPAU

Índice

Prólogo	5
Augusto Penedo	
Presentación	9
Margarita Charrière	
La Red Alianza Metropolitana	12
Los ríos de Buenos Aires: una perspectiva histórica	17
Fernando Williams	
Las cuencas del Área Metropolitana de Buenos Aires: mapas, planes y proyectos	25
Alejandra Potocko y Alicia Novick	
El conflicto del Riachuelo. Cuencas metropolitanas y justicia ambiental	33
Gabriela Merlinsky	
Cómo se gestionan las cuencas metropolitanas	41
Pedro del Piero	
Cota menor a 10. Análisis de las Cuencas metropolitanas	49
Carlos Lebrero, Christian Cordara, Laura Amdan y Eduardo Faure Montania	
■ Convocatoria 2016	58
Bases de la convocatoria	60
Acta del jurado	64
Abordajes proyectuales	66
Lorena Vecslir	
Trabajos presentados	69
■ Cuenca del río Matanza Riachuelo	72
El reciclaje de las infraestructuras. Revitalización urbana de la Isla Maciel	74
Filippo Callegari	
Parque Metropolitano Ecológico Surdelta	78
Damián Kot, Juan González Lagos, Jonathan Sack	
Plan de integración de recursos hídricos. Cuenca Salado-Matanza-Riachuelo-del Plata	80
Alejandro Razonale, Germán Zubin, Santiago Fina	
Reconversión del contexto ambiental de la Cuenca Riachuelo. Unidad de Capacitación y Comunicación Multimedial	81
Erika D. Chait, Federico Gastón Smokvina, Stefania A. Pagliaro	
Territorialidad fluvial. Introducción a seis trabajos	82
Taller Proyecto Urbano, Cátedra: Marcelo Pedemonte, FADU, Universidad de Buenos Aires	
Ciudad Cambiante / Martín Trinco, Estefanía Scarso	83
Ciudad Cíclica / Verónica Copello	84

Ciudad de Vasos Comunicantes / Martín Paniagua, Pablo Macia	85
Ciudad Hidrodinámica / Darío Vergerio	86
Ciudad Metamórfica / Jesica Escobar, Agustín López Lamiero	87
Ciudad Sedimentaria / Agustín Galozzo, Juan Manuel Achenbach	88
Agroforestería urbana y periurbana una opción para la producción sustentable en los alrededores de Buenos Aires Gabriela Civeira	89
■ Cuenca del río Reconquista	90
TAU-Río Reconquista 2013-2015 Unidad de Arquitectura Diseño y Urbanismo, Universidad Nacional de San Martín	92
Ambiente, ciudad y arquitectura en la cuenca del río Reconquista: el proyecto “Ríos Urbanos” como plataforma de abordaje Fernando Williams, Roberto Busnelli, Diego Garay, Ariel Jacobovich, Alejandra Potocko	98
Patrones de ocupación informal de la costa del río Reconquista José Dadon, Marisa Giorno	100
Paisajes hídricos Raquel Perahia	106
1. Intervención en el acceso a la Reserva del Dique Ing. Roggero, río Reconquista Anabela Ferreiro, Constanza Bucchioni, Damián Bojko, Marilina Romero	110
2. Intervención Cuenca Reconquista Paola Castelnovo, María Dolores Cremonini, Analía Hanono, Bárbara Rachilevich y Ludmila Timerman	112
3. Nuevo espacio verde metropolitano de inclusión social y equidad medioambiental Gergina Altamirano, Alejandra Bakalian, Teresa Blanquer Herrera, Daniel Fernandez Boldrini, Mariangeles Nogueira, Ornela Ganduglia	114
Las aristas del río Reconquista. Formas y gestión urbana en los “frentes” y “fondos” del AMBA Lucas Dombroski, Viviana Colella	116
Camino de Sirga: mejoramiento y regularización dominial con participación social Walter Festa (Intendente), Carlos Benítez (Administrador General IDUAR)	122
Programa de Saneamiento Ambiental de la Cuenca del río Reconquista Comité de Cuenca del río Reconquista (COMIREC)	126
Desarrollo de intervención urbana en el área de José León Suárez, Partido de San Martín, Provincia de Buenos Aires Rodrigo A. Sánchez, Facundo Marzano Gallo, Harold Flores.	128
Plan Integral y de Ordenamiento Territorial José León Suarez María José Rodríguez Morán, Paola Garaicochea, Fabián Deriso	130
Intervención urbana en la localidad de José León Suárez, Partido de San Martín. Revolución Urbana Social María José Rodríguez Morán	132
La rectificación del río Reconquista y el Barrio Obligado: proyectos y procesos Verónica Peralta	133

■ Cuenca del río Luján	134
Usina para la formación e interpretación ambiental - Humedales Río Luján	136
Ezequiel Martínez, Gisela Hidde, Roberto Bustamante	
Parque Lineal Turístico Ambiental Río Luján Escobar	138
Adrián Lobato, Alexis Fenouil, Víctor A. Berisso, Luis Paupy	
■ Cuenca de la Zona Sur	140
Cartografías del riesgo	142
Isabel López, Juan Carlos Etulain y equipo	
Hidrópolis	150
Canela Reca, Agustina Cabrera	
■ Costa de la Cuenca del Plata	154
Deltas Metropolitanos Emergentes. Hacia una planificación colaborativa	156
Verónica Mercedes Esther Zagare	
Estrategias de densificación sustentable continental e insular	162
Ezequiel Martínez, Gisela Hidde, Roberto Bustamante, Graciela D´Stefano	
Memoria visual de la Ribera	166
Alberto Boselli, Diego Cortese, Graciela Raponi	
El borde costero de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: una asignatura pendiente	168
Subcomisión de Ambiente y Planeamiento, Sociedad Central de Arquitectos, CABA	
Desarrollo estratégico para adaptación al cambio climático a nivel local en la ribera metropolitana de Buenos Aires	170
José Dadon, Roberto Fèvre	
Expediciones a Puerto Piojo	171
Sonia Neuburger, Pablo Caracuel, Juliana Ceci, Carolina Andreetti, Carlos Gradin	
Cartografías de la Costa. Transformaciones metropolitanas en la costa norte del AMBA	172
Viviana Colella	
Diseño regional de AYSA	174
Carlos Lebrero, Gabriel Lanfranchi, Macarena Tomietto	
Créditos	180

El conflicto del Riachuelo. Cuencas metropolitanas y justicia ambiental

María Gabriela Merlinsky

La cuenca del río Matanza-Riachuelo se extiende a lo largo de catorce municipios metropolitanos y por buena parte de la Ciudad de Buenos Aires. Es la cara oscura, el reverso prácticamente invisible del desarrollo urbano desigual de la metrópolis. Desde finales del siglo XIX el Riachuelo ha sido un ecosistema sin valor, considerado apenas como un factor de producción. Por esa época, era considerado un medio para la eliminación de los residuos industriales y una forma de acceso directo hacia el embarque final de las mercancías. Durante más de cien años, diferentes proyectos de ensanche, rectificación y canalización buscaron facilitar la navegación del río, iniciativas que le quitaron su relación estrecha con el humedal. De este modo fue perdiendo capacidad para depurar las aguas y así regular las inundaciones.

A mediados del siglo XX, durante el período de sustitución de importaciones, los bordes costeros del Riachuelo fueron ocupados por plantas metalúrgicas e industrias químicas; por otra parte, en la desembocadura se instalaron las primeras refinerías de petróleo, dando lugar años más tarde a un complejo industrial de alto riesgo tecnológico, el polo petroquímico Dock Sud.

Estos diferentes usos económicos del río y la cuenca fueron un factor de atracción de población ya entrado el siglo XX. Durante el auge del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, importantes contingentes de población migraron y se instalaron en el territorio de la cuenca Matanza-Riachuelo, logrando encontrar espacios en la ciudad, muchas veces en terrenos inundables y, en la mayoría de los casos, mediante la construcción de viviendas usando mano de obra familiar. Como esta expansión no estuvo acompañada por la provisión de servicios esenciales, la población debió recrear condiciones de "urbanidad" que el Estado no llegó a garantizar.

Durante la mitad del siglo pasado y comienzos del presente el crecimiento urbano estuvo escasamente articulado con una política integral de manejo del territorio. En rigor, buena parte de las decisiones sobre el uso del suelo fueron tomadas por promotores inmobiliarios privados quienes, al especular con los terrenos vacantes, fueron generando situaciones de riesgo para los grupos más vulnerables.

A partir de las dos últimas décadas del siglo pasado la producción social del hábitat popular quedó arrinconada en los suelos degradados y anegadizos, en sitios de antiguos rellenos industriales y en basurales a cielo abierto. En la actualidad, cerca de medio millón de habitantes residen en diferentes villas y asentamientos de la cuenca Matanza-Riachuelo, y son estos pobladores quienes sufren con sus dolencias de salud las consecuencias de este modelo de desarrollo que los empuja a vivir en sitios de riesgo ambiental.

En 2004 un conjunto de vecinos afectados con problemas de salud causados por la contaminación de las aguas, el suelo y el aire en la cuenca Matanza-Riachuelo, presentaron una demanda por daño ambiental colectivo ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

En 2006 la Corte dio lugar a esta demanda conminando al Gobierno Nacional, al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires a llevar adelante un plan integral de saneamiento ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo. Hasta ese momento no había existido un organismo de carácter metropolitano con capacidad de intervenir en la cuenca y fue a partir de entonces que se produjo un cambio importante para la institucionalidad de las cuencas metropolitanas. Desde el año 2007 la encargada de llevar adelante la política de recomposición ambiental es la Autoridad de la

Lic. en Sociología (UBA). Doctora en Geografía por la Universidad Paris 8 y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora Independiente del CONICET, con sede en el Instituto de Investigaciones "Gino Germani". Profesora en el Doctorado en Ciencias Sociales (UBA). Profesora Titular en la Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR), un organismo tripartito integrado por representantes del Gobierno Nacional, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Es importante destacar que ACUMAR tiene plenas competencias para intervenir en el territorio y, para ello, tiene que llevar adelante un Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo (PISA). El mismo fue monitoreado mediante audiencias públicas hasta que, en el año 2006, la Corte dictó sentencia por prevención y recomposición e impuso medidas de implementación.

En estos once años la relación entre el poder ejecutivo y el judicial ha sido tensa pues la política para el Riachuelo ha estado sometida a revisión en los tribunales. ACUMAR ha tenido grandes dificultades para consolidar su estructura institucional y para sostener un plan de mediano y largo plazo: una muestra de ello es que en los últimos diez años el organismo ha renovado sus autoridades prácticamente cada año y medio, al tiempo que ha modificado su estructura funcional en al menos quince oportunidades. Esto nos lleva a afirmar que es importante hacer una revisión de los desafíos político-institucionales que es necesario enfrentar cuando se trata de cuencas metropolitanas que se extienden en territorios de alta degradación ambiental. Especialmente, es necesario abordar un conjunto de problemas de gran envergadura, cuyo tratamiento requiere, entre otras acciones, sanear cuerpos de agua en estado anóxico, intervenir sobre industrias, fuentes puntuales y difusas de contaminación, preservar áreas ambientales de reserva y definir modos de prevención y recomposición del daño generado sobre millones de personas. Se trata de un desafío político que requiere afrontar problemas multidimensionales, donde es la crisis de organización social la que está en la base de la crisis ambiental. La definición de estos asuntos, si bien guarda relación con la constitución física del ambiente, se desarrolla fundamentalmente mediante un proceso de valoración social mediante el cual diferentes actores han podido definir y considerar cómo es que los flujos del agua son manipulados por determinadas geografías del poder (Swyngedouw, 2004).

En este artículo quisiera ocuparme de dos asuntos que son importantes para entender la significación política de este conflicto: por un lado la cuestión referida a los desafíos para la gober-

nabilidad ambiental de la cuenca; por el otro, me interesa seguir el alcance de las medidas en términos distributivos y en relación con un enfoque de derechos. Mi propuesta es reflexionar sobre los diferentes obstáculos políticos que se presentan para llevar adelante una política de recomposición ambiental del Riachuelo y también abrir interrogantes sobre los criterios de justicia que orientan las acciones, en términos de los actores e intereses que son tomados en cuenta.

El conflicto del Riachuelo

La degradación ambiental del Riachuelo es el resultado de un modelo de desarrollo que implica la mercantilización de los recursos naturales y que se apoya en un imaginario social que considera que es posible la extracción ilimitada de los mismos. Se trata de un modelo de expansión productiva que supone una forma de organización social que implica un acceso desigual a los recursos del ambiente.

En la cuenca Matanza-Riachuelo, las tensiones ambientales están estrechamente vinculadas al rol que históricamente han jugado los actores económicos a partir de su poder discrecional para usar los recursos del ambiente como medios de producción y como colectores de efluentes peligrosos. Su capacidad para imponer a otros actores los costos ambientales de sus prácticas económicas (lo que en lenguaje económico se llama externalización de costos ambientales) y la falta de regulación estatal es lo que explica el alto nivel de degradación ambiental de la cuenca, donde los principales afectados son los habitantes que viven en asentamientos populares, que no tienen acceso al agua segura.

Si prestamos atención a las disputas que se manifiestan en el espacio público, podemos reconocer una serie de conflictos entre actores económicos (diferentes usos productivos, actores inmobiliarios), entre actores políticos (el Gobierno Nacional, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y los gobiernos locales), actores económicos y empresas de servicios públicos (AySA, la empresa de agua y saneamiento, o el CEAMSE, la empresa de gestión de los residuos sólidos urbanos) y conflictos entre diferentes usos del suelo urbano (disputas entre propietarios del suelo urbano,

especuladores inmobiliarios, pobladores sin tierra). Si reconstruimos las múltiples líneas de articulaciones y tensiones entre esos actores, descubrimos que es toda esa trama compleja de valores e intereses en disputa lo que define una situación que podemos denominar como conflicto ambiental.

El conflicto por la recomposición ambiental del Riachuelo hace visible una diáspora de conflictos territoriales que, en algunos casos, han estado presentes en los últimos cien años. Sin embargo, se han vuelto más visibles y públicamente manifiestos en los últimos quince, y esto habla de una construcción social del problema en la que son cada vez más los actores afectados que quieren hacer oír su voz.

En los últimos años he conducido diferentes investigaciones¹ que analizan el proceso de construcción de las demandas sociales y la elaboración de políticas públicas en torno a la recomposición ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo. Siguiendo ese camino hemos reflexionado en torno a las posiciones y argumentos de los actores que forman parte de este conflicto ambiental, así como las diferentes acciones políticas que son parte del Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo.

Para ello, hemos querido superar aquella visión que presenta a la sociedad y al Estado como si fuesen dos mundos separados. Por el contrario, nos interesa observar tanto las movilizaciones sociales como sus repercusiones políticas; es decir, de qué manera se producen marcos institucionales que no solamente condicionan el conflicto sino que son el ámbito donde se producen sus consecuencias más inmediatas. En una metrópolis desigual como es Buenos Aires, las aguas negras del río representan tanto una promesa incumplida del Estado, como una forma de naturalización de la inequidad social, lo que está en la base de la desigualdad ambiental (Merlinsky, 2013).

Los desafíos de la gobernabilidad ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo. Ordenamiento ambiental del territorio, enfoque integral en la gestión del agua y control de la contaminación industrial.

En la cuenca Matanza-Riachuelo, el uso predominante del curso

de agua ha sido su aprovechamiento como colector de efluentes cloacales e industriales. Por lo tanto, el organismo a cargo de la gestión de la cuenca tiene que establecer reglas institucionales para desarrollar sistemas de gestión ambiental de control de la contaminación y para establecer acuerdos de gestión coordinada con otros actores que tienen intervención en el territorio.

A partir de la intervención de la Corte Suprema de Justicia se han hecho visibles de manera creciente numerosas tensiones y conflictos abiertos por la ocupación del territorio metropolitano. Por un lado, actores poderosos, como son las industrias, se niegan a relocalizar sus actividades o a pagar multas por contaminar, desconociendo el poder de policía que le ha sido legalmente concedido a la ACUMAR. Por el otro, diferentes actores locales, muchas veces aprovechando el vacío que dejan las políticas municipales, promueven usos del suelo que entran en contradicción con el saneamiento y la recuperación del espacio público. Finalmente, hay grupos del sector inmobiliario que especulan con las tierras vacantes sin respetar los usos legales establecidos por la zonificación urbana.

En lo que refiere al ordenamiento ambiental del territorio, los gobiernos municipales son actores estratégicos. Aquí se requieren complejas herramientas de política que implican la articulación de una planificación local y una visión a escala metropolitana. En tanto a los gobiernos locales de la Provincia de Buenos Aires, la Constitución no les concede plena autonomía, y esto genera una relación política subordinada respecto del gobierno nacional y el provincial. De acuerdo con el esquema institucional de la ACUMAR, los gobiernos locales forman parte de un consejo consultivo, pero no son llamados a discutir acuerdos de gobernabilidad. Sin embargo, dado que las órdenes de ejecución de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia se orientan a metas muy precisas de intervención, son precisamente los municipios el ámbito jurisdiccional clave para la aplicación de esas medidas. Como tales, se han transformado en actores muy importantes en un proceso que continúa abierto con el monitoreo judicial de la causa.

En lo que refiere a la provisión de agua y saneamiento, es importante considerar que la empresa encargada de la misma,

AySA, es un actor político de relevancia, tanto por su dotación de recursos financieros y humanos como por su capacidad histórica de intervenir en el territorio. Su estructura de funcionamiento corresponde a una empresa que tiene muchos años de operación y un rol político central en la gestión de los recursos hídricos. Por otra parte, cuenta con recursos técnicos y organizacionales que le permiten ejecutar obras de gran envergadura. Un conjunto importante de las acciones previstas en el plan director de AYSA están localizadas en el área geográfica de la cuenca; sin embargo, el problema central es que la planificación de obras está orientada por un enfoque sectorial cuando una intervención ecosistémica requiere que se avance en una articulación intersectorial de la política.

En cuanto a la política de control industrial, un determinante clave es que los actores económicos tienen prerrogativas históricas que les permiten un uso discrecional del suelo urbano. De acuerdo con su visión descarnada de la gestión del recurso, el Riachuelo es un receptor de efluentes. Esta perspectiva obedece a una racionalidad económica en la que opera una ecuación depredadora: se puede utilizar el recurso hasta agotarlo, en tanto el agua segura venga desde otro lugar. El problema aquí es que aún no se ven mecanismos institucionales que los obliguen a asumir compromisos colectivos de cumplimiento, algo que no implica necesariamente que deban ser incluidos formalmente en la compleja arquitectura del organismo de cuenca. En todo caso, se trata de generar estrategias que puedan enfrentar las barreras políticas que estos actores plantean.

La experiencia comparada en organismos de gestión de cuencas ha mostrado que en diferentes países de América Latina y Central los problemas referidos a la falta de coordinación de los actores y al incumplimiento de la normativa ambiental son frecuentes. Diferentes estudios de caso (Dourojeanni, Jouravlev y Chávez, 2002; Faustino y Jiménez, 2005) señalan que es importante considerar un esquema gradual para la conformación de los organismos de cuenca, lo que incluye tanto la sensibilización y la comunicación como la formación de alianzas. Se requiere además un proceso de consolidación operativa de cada uno de los actores gubernamentales que intervienen en la gestión del agua. Se debe equipar o reforzar los ríos de la cuenca y todos los

sistemas hidráulicos construidos con una serie de estaciones de monitoreo del agua, información satelital y, en general, dotar a la entidad con el equipo suficiente para conocer las situaciones y proyectar acciones. Los sistemas de información son esenciales para la planificación de las infraestructuras, para la definición de las políticas urbanas y para el monitoreo constante en la gestión del riesgo de desastres. Se debe invertir mucho más en conocer cómo funcionan sus ecosistemas, en mantener una red de información ambiental y en reforzar los programas de investigación.

Justicia social y justicia ambiental

La conceptualización de los problemas ambientales como conflictos en torno al acceso y disponibilidad de los recursos naturales enfatiza que la elección de las instituciones de gobierno es un problema de justicia social antes que de eficiencia (Martínez Alier, 2004; Fraser y Honneth, 2006). En esos términos, toda política ambiental es una política distributiva, porque sus instituciones, y regulaciones (tanto si las establece como si las omite) facilitan el acceso preferencial de algunos actores a los recursos naturales, al tiempo que limitan el de otros. Las inequidades metropolitanas en la cobertura de agua potable y saneamiento son un ejemplo de política ambiental regresiva. También lo es la distribución de la población y los peligros ambientales en el espacio, donde las deficiencias en el control de las actividades contaminantes y la falta de una política de ordenamiento ambiental del territorio llevan a que los más pobres estén localizados en los sitios más peligrosos. Por esa razón los problemas de la cuenca Matanza-Riachuelo deben ser abordados en clave de justicia social y ambiental.

En estos años hemos hecho un seguimiento sistemático de las acciones de ACUMAR en materia de asistencia sanitaria a la población en riesgo y también en referencia a las diferentes soluciones habitacionales que se han diseñado para la población viviendo en los bordes costeros, en el territorio que corresponde al trazado del camino de sirga.²

Aquí es importante destacar que el plan sanitario de emergencia tuvo importantes avances entre 2010 y 2014, período durante el cual se realizaron acciones de diagnóstico, se puso en funcio-



namiento unidades sanitarias móviles y se construyeron trece unidades sanitarias ambientales fijas. Los datos disponibles permiten inferir *a priori* que la exposición a la contaminación ambiental juega un rol decisivo en el perfil de morbilidad de la población de la cuenca, al menos entre las poblaciones más vulnerables. Por caso, la diferencia entre los niveles de plomo en sangre y trastornos de desarrollo psicomotor identificados en Villa Inflamable, partido de Avellaneda, duplican los de otras villas y asentamientos informales. Sin embargo, a once años del fallo por recomposición y prevención ambiental, los afectados por la contaminación ambiental siguen expuestos a los mismos peligros.

En lo que refiere a la vivienda, es importante destacar que no hay

un enfoque de política de vivienda que considere la producción social del hábitat en un sentido amplio, y que la discusión sobre los avances o retrocesos en el plan de relocalización de viviendas se sigue apoyando en un documento inicial que ACUMAR presentó a la Corte, donde se establecía la realización de *soluciones habitacionales*. Esta visión limitada del problema no permite pensar en términos de la calidad de vida de la población, lo que tratándose el problema de la vivienda, sin duda, una cuestión social, requiere de una política más vasta y compleja en relación con la producción social del hábitat.

La focalización en el territorio del camino de sirga fue el resultado de diferentes medidas impuestas por el juez de ejecución de la sentencia, donde primó el objetivo de garantizar el acceso a los espacios costeros y la incorporación de un sector acotado de la cuenca a la trama urbana. Hasta el momento no se ha publicado un mapa de riesgo aprobado por el Consejo Directivo de ACUMAR, esta definición sería importante para considerar un enfoque socio-ambiental que supere la focalización en el camino de sirga.

Considerando que las medidas implementadas implican la relocalización de la población a otros sitios de la ciudad en los que se han construido planes de vivienda, uno de los reclamos más importantes de los vecinos que residen en el territorio del camino de sirga se relaciona con el derecho al arraigo. El barrio es un ámbito donde se inscriben territorialmente las prácticas de los sectores populares, es un espacio privilegiado de relación con el Estado y el lugar de construcción de diferentes redes de resolución de problemas. Por lo tanto, los desplazamientos de población deben considerar que los lugares de destino faciliten la conservación de esas redes y/o la construcción de nuevos lazos sociales, así como garantizar el acceso a los servicios y dispositivos de la vida en común tales como la escuela, el transporte público, los servicios de salud y las redes de infraestructura.

Es importante destacar que este gran caso judicial y la propia creación de ACUMAR es el resultado de las acciones de organizaciones sociales y grupos de afectados quienes han reclamado por justicia ambiental ante la Corte Suprema de Justicia, invocando el derecho constitucional al ambiente sano. Sin embargo,

aun cuando hay un caso judicial abierto y se ha creado un organismo para responder a estas demandas, en todos estos años, los grupos que viven cotidianamente en un hábitat degradado no han podido hacer oír su voz en lo que refiere a reclamos por derechos. Por un lado, no son un actor con voz en el proceso judicial; por el otro, las medidas implementadas son fragmentarias y no incorporan criterios de justicia que reconozcan un conjunto de derechos que están estrechamente interrelacionados: el derecho al agua, el derecho a la salud, el derecho a la vivienda y el derecho al ambiente sano.

Reflexiones finales

Hacer un balance de la política de recomposición ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo implica plantear preguntas acerca de los desafíos de la gobernabilidad metropolitana. La degradación ambiental de la cuenca es una resultante de la falta de gestión integrada del territorio metropolitano de Buenos Aires, que está marcada por un localismo estrecho en la gestión municipal y por la falta de instancias de coordinación de las políticas jurisdiccionales. Son los proyectos políticos de los actores en diferentes niveles de gobierno (Municipio, Provincia, Nación) los que minan la posibilidad de una estrategia de política a escala metropolitana. Aquí hay dos asuntos clave: por un lado, es necesario superar la concepción de que un organismo viene a reemplazar a otros previamente existentes en la escala municipal o provincial (lo que genera grandes competencias interestatales) y, por el otro, prestar atención a los modos “informales” de coordinación, que suelen ser los mecanismos habituales de gestión de la política pública en los municipios metropolitanos.

En ese sentido, es importante que se puedan identificar herramientas de gestión para lidiar con problemas de alta complejidad. Si la gobernabilidad depende de la naturaleza de los problemas enfrentados, es preciso decir que, tratándose de la gestión de recursos naturales, una cuestión primordial a abordar es la interdependencia existente en la gestión de los mismos. Ampliar la red cloacal sin construir plantas de tratamiento no es posible, pero hacerlas tiene consecuencias sobre la calidad de las aguas del cuerpo receptor de esos efluentes. Construir plantas aireadoras puede mejorar la oxigenación del agua, pero es una

solución insuficiente sin un adecuado programa de control de los vertidos industriales contaminantes. Recuperar los márgenes del río para generar espacio público es importante, pero si en ese territorio viven ciudadanos que no tienen medios para acceder a la vivienda, será necesario desarrollar una política de producción de suelo urbano para los sectores populares.

Por otra parte, es necesario dotar de sentido a la arquitectura institucional del organismo de cuenca. Aquí la cuestión más importante consiste en movilizar a actores diferentes, e incluso con intereses conflictivos, en acuerdos de gobernabilidad común. Si esto no es posible, se trata de movilizar aquellos recursos políticos necesarios para confrontar los proyectos que se oponen a este objetivo. Un asunto clave aquí se refiere a la concepción con la que se piensa el organismo de cuenca, que requiere de un horizonte de largo plazo. Se trata de un proceso de construcción institucional que demanda tiempo; en ese sentido, la literatura muestra que es un proceso incremental de transferencia de funciones y construcción de capacidades.

Finalmente, aunque no menos importante, se requiere abrir una discusión pública en torno a problemas cuyo origen se cimienta en la desigualdad social y territorial tomando en cuenta una perspectiva de justicia ambiental en donde tenga lugar la palabra de los afectados. Las familias, organizaciones y grupos que sufren las consecuencias de la degradación ambiental exigen políticas de reparación a los cuerpos y los territorios que van más allá de medidas de remedio y discontinuas de asistencia sanitaria y que den por tierra la focalización territorial en un acotado número de familias.

El “no reconocimiento” es un tipo de opresión que deforma y moldea la concepción que los seres humanos tienen de sí mismos. Es por eso que los afectados exigen igual tratamiento ante la ley: porque eso implica una batalla por el respeto y la autodeterminación. Esto abarca tanto la justicia distributiva (reparto de cargas, medidas de reparación) como la justicia procedimental; es decir, qué actores son tomados en cuenta en un diferendo, si se reconocen sus intereses, si pueden participar y cuál es el balance de poder efectivo que resulta de esas acciones. En los últimos años, los espacios de participación han sido muy escasos,

a partir de propuestas e iniciativas que desconocen las experiencias y saberes locales. Si los diferentes procesos de consulta y las audiencias públicas no tienen luego formas vinculantes, acaban produciendo como efecto un aumento de la desconfianza con respecto a las políticas y programas de gobierno.

La cuestión ambiental urbana no se reduce al impacto diferencial de distintas comunidades a la exposición al daño ambiental. Si consideramos las nuevas gramáticas de derechos, estos asuntos deben ser tratados en términos del conjunto de condiciones de vida de las comunidades, lo que abarca el agua, el suelo y el aire, pero también el trabajo, la vivienda y la salud. Mi intención ha sido proponer caminos reflexivos para acompañar ese debate sobre la cuestión ambiental metropolitana.

NOTAS

¹ Proyecto UBACyT "Conflictos Ambientales y Territorio en el Sur del Área Metropolitana de Buenos Aires (2006-2009). Proyecto UBACyT "Conflicto ambiental, territorio y políticas públicas en la cuenca Matanza-Riachuelo" (2010-2013). Proyecto UBACyT "Política, sociedad y ambiente en la cuenca Matanza-Riachuelo. Los efectos político-Institucionales, jurídicos y sociales de la ejecución de la sentencia judicial de la causa "Beatriz Mendoza" (2013-2016). Proyecto de Desarrollo Tecnológico y Social "Modelo analítico y sistema informático para la evaluación de las políticas públicas de recomposición ambiental de la CMR" (2014-2015). Proyecto PICT 2014-1593. Los desafíos del Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo. Instituciones, territorios y escalas de intervención (2015-2018). Proyecto UBACyT "Ecología política del agua en Buenos Aires. Desafíos políticos e institucionales para la gestión de las cuencas de los ríos Reconquista y Matanza-Riachuelo" bajo la dirección de Gabriela Merlinsky.

² El camino de sirga es, de acuerdo al Código Civil, una calle pública que debe correr a la orilla de los cursos de agua. La traza del camino de sirga en los bordes del curso del Matanza-Riachuelo se corresponde con un total de 39,3 km a ambos márgenes del río (20,1 km en el margen izquierdo y 19,2 en el margen derecho).

BIBLIOGRAFÍA

Dourojeanni, A.; Jouravlev, A.; Chávez, G. (2002). *Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica*. En: *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, nro. 47. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL-ECLAC.

Faustino, J.; Jiménez, F. (2005). *Institucionalidad de los organismos de cuencas*. Turrialba, Costa Rica: CATIE.

Fraser, N.; Honneth, A. (2006). *¿Redistribución o reconocimiento?* Madrid: Morata.

Martínez Alier, J. (2004). *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Barcelona: Flacso Ecología-Icaria Antrazyt.

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

Swyngedouw, Erik (2004). *Social power and the urbanization of water: flows of power*. Oxford: University Press.

