

## SESIONES ORDINARIAS

2006

## ORDEN DEL DIA N° 967

COMISION PARLAMENTARIA MIXTA  
REVISORA DE CUENTAS

Impreso el día 21 de septiembre de 2006

Término del artículo 113: 2 de octubre de 2006

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas a los fines de corregir las graves situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su examen de la problemática ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo y cuestiones conexas. (142-S.-2006.)

Buenos Aires, 30 de agosto de 2006.

*Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.*

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente a fin de llevar a su conocimiento que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente

**Proyecto de resolución**

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitándole informe urgentemente al Honorable Congreso sobre las medidas adoptadas a los fines de corregir las graves situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su examen de la problemática ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo. Asimismo, para que informe sobre las actuaciones dispuestas a los fines de determinar y efectivizar las responsabilidades que pudieran emerger de los hallazgos de auditoría relativos a dichas situaciones.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

Saludo a usted muy atentamente.

JOSÉ J. B. PAMPURO.

*Juan Estrada.*

## FUNDAMENTOS

1. Objeto de las actuaciones sometidas a dictamen:

La AGN procedió a realizar un examen en el ámbito del Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo (CEMR), el que tuvo por objeto la problemática ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo. El período analizado comprendió de septiembre de 1995 a junio de 2005.

2. Comentarios y observaciones producidos por la labor de auditoría:

La tarea realizada arrojó los siguientes comentarios y observaciones:

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

1.1. El comité ejecutor (CEMR) no fue diseñado y constituido como una autoridad de cuenca (comité de cuenca) con funciones directas y suficientes de poder de policía en materia de contaminación, definición de estrategias de saneamiento y objetivos de calidad. No se llegó a suscribir un convenio con todos los niveles de gobierno involucrados en la cuenca (Nación, provincia de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipios de la provincia) ratificado por los órganos legislativos respectivos, que permitiera constituir una autoridad de cuenca con funciones diferenciadas de las partes integrantes.

1.2. El comité ejecutor (CEMR) no desarrolló suficientemente la tarea de coordinación interjuris-

diccional. Funciona en la cuenca una compleja y contradictoria trama normativa e institucional; la vigencia de múltiples normas de los distintos gobiernos involucrados (la Nación, la provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios de la provincia) produce superposición de competencias, multiplicidad de organismos competentes, vacíos legales y confusión normativa.

1.3. El comité executor (CEMR) además de carecer de funciones directas fue perdiendo jerarquía institucional desde su creación.

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

1.5. A pesar de que el comité executor (CEMR) fue creado para el saneamiento de la cuenca y de que una de las principales causas de su deterioro es la contaminación de origen cloacal e industrial, no participó en la renegociación del contrato de concesión con Aguas Argentinas S.A. iniciada en 1997, que implicó la postergación y/o denegación de obras que impactaron sustancialmente en la cuenca, como la postergación de la ampliación de la Planta Sudoeste, de la realización de la cuarta cloaca máxima, de la realización de la Planta de Berazategui y la general postergación de metas de ampliación de la red. Resulta relevante destacar que el miembro coordinador del comité executor (secretario de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable) fue la misma autoridad de aplicación que dirigió la referida renegociación del contrato de concesión con la empresa Aguas Argentinas S.A.

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

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

2.1. El PGA no incluía metas, objetivos, tareas, indicadores de cumplimiento, plazos ni recursos definidos que permitieran perseguir claros objetivos de saneamiento de la cuenca, sino que se constituyó como un “programa abierto” (con manejo de alternativas que involucraban a actores y recursos sin ninguna relación con el CEMR) y un “programa

complementario” del programa de saneamiento que la Nación acordó desarrollar con la empresa Aguas Argentinas S.A. (decreto 999/92). El plan de obras involucrado en el préstamo no se orientaba al saneamiento cloacal que es una de las principales causas de contaminación y degradación de las aguas, ya que el mismo se encontraba a cargo de la concesionaria AASA. En efecto, todas las obras vinculadas con el problema del saneamiento en la cuenca (extensión de cloacas, obras de transporte y tratamiento de efluentes cloacales e industriales) fueron decididas en el marco del contrato de concesión de la empresa Aguas Argentinas S.A. En consecuencia, cuando se tramita el préstamo BID 1.059/98, el programa de obras se orienta principalmente a regulación hidráulica, ordenamiento urbano y educación ambiental. En materia de contaminación estrictamente, el CEMR sólo proyectó obras relacionadas con contaminación industrial, que no fueron completadas.

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

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

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

2.5. El CEMR no desarrolló objetivos y metas en materia de educación ambiental. El programa de “Educadores ambientales” no arrojó resultados concretos y medibles.

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

2.7. No se encontró evidencia documental de que el CEMR haya explicitado en un documento los criterios técnicos seguidos para la definición y selección de las obras y actividades del PGA prioritarias y que conformaron el programa de acción del préstamo BID 1.059/OC-AR, de las obras y actividades que resultaron postergadas en el marco del préstamo BID 1.059/OC-AR y para la definición y selección de las obras y actividades para la actual renegociación del préstamo BID 1.059/OC-AR.

3. La ejecución del PGA mediante préstamo BID 1.059/OC-AR fue baja y deficiente. Los fondos directos aportados por el BID sólo alcanzaron la suma de u\$s 7.762.790, de los u\$s 250 millones originales. En cuanto a los fondos propios, se solicitó el reconocimiento de inversiones bajo la cláusula 4.03 (Reconocimiento de gastos con cargo a la contrapartida local) del contrato de préstamo por u\$s 45.312.675,89; siendo reconocidos por el BID sólo u\$s 31.833.345,67 (conf. informe de la AGN aprobado por resolución 79/2005 de la AGN).

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

3.2. El plazo fijado de desembolso del préstamo BID 1.059/OC-AR era de 5 años, desde febrero de 1998 hasta febrero de 2003. Las jurisdicciones coejecutoras (provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) produjeron la normativa necesaria para ejecutarlo posteriormente, en 1999 (convenio subsidiario de fecha 5/5/99, ley 119 - CABA) y en 2000 (convenio subsidiario de fecha 2/9/00, ley 12.461 de la provincia de Buenos Aires), vale decir que 30 meses (dos años y medio) después de haber sido otorgado el préstamo, la jurisdicción que tenía asignada la mayor parte (provincia de Buenos Aires: 59,81 %) se encuentra en condiciones de ejecutarlo. La provincia de Buenos Aires ingresó como coejecutora en el año 2000, no ejecutó fondos BID y sólo pagó costo financiero. Además, a partir del año 2002, parte los fondos fueron redireccionados a planes sociales, conforme al decreto 808/2002.

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

3.4. El monto pagado por "Comisión de compromiso" (u\$s 6.907.476,15) superó las previsiones efectuadas en la matriz de financiamiento del contrato de préstamo original (estimada en u\$s 5.035.000) para el total del programa, vale decir, se pagó por no usar los fondos convenidos una tasa diferencial más alta que la que se habría pagado si se hubieran usado dichos fondos. (Informe SIGEN, "Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo, contrato de préstamo 1.059/OC-AR", septiembre de 2004, con la actualización de los estados financieros al 31/12/2004; conf. informe de la AGN aprobado por resolución 79/2005 de la AGN.)

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

4. El CEMR no desarrolló un sistema de control y seguimiento de las obras/contratistas/consultorías/estudios que optimizara la gestión, determinara prioridades y permitiera detectar deficiencias y retrasos en la ejecución de los programas. Tal como se aclara en el punto 4.2. 6, recién a partir de 2004 el CEMR elaboró el Manual Operativo y de Gestión del préstamo BID 1.059/OC-AR:

4.1. En el expediente 10.131/97: "Ensayo piloto de tratabilidad de las aguas del Riachuelo", se desarrolló una prueba piloto consistente en incorporar oxígeno en el curso de agua. Dado que los resultados de la prueba piloto fueron exitosos y que se logró aumentar un 105,55 % la concentración de oxígeno en las aguas, el CEMR debió realizar pruebas de contraste para corroborar dichos resultados de modo de asegurar la razonabilidad de la extensión de la prueba, ya que ésta sirvió de justificación para contratar una obra que implicó una erogación superior a los 2.600.000 dólares (expedientes 10.049/98 y 10.127/98). No obstante, no hay evidencia documental de que el CEMR haya realizado la supervisión y el control de las tareas desarrolladas mediante dicha contratación ni de que el CEMR haya analizado y/o verificado a posteriori la razonabilidad, exactitud y validez de los resultados, sugerencias y soluciones entregados por la empresa contratista. A pesar de no haber controlado la prueba piloto, el CEMR aprobó la continuación de la obra a mayor escala, la cual fracasó. El CEMR tácitamente convalidó todos los resultados, conclusiones, sugerencias y recomendaciones entregados por la empresa contratista, sin que se encuentre en el expediente evidencia documental de que las haya verificado.

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

4.3. En los expedientes 10.127/98 y 10.049/98, el CEMR efectuó un equivocado diagnóstico de las características, parámetros y condiciones de las aguas del Riachuelo en ese momento, que no eran las mencionadas en la nota de fojas 2 y 3 que originaron el expediente 10.049/98. En efecto, de acuerdo a lo indicado en el tomo III, en el anexo técnico

K, ítem 4 “Clasificación de la calidad del agua” del PGA, el Riachuelo en ese tramo debería ser considerado como grado 4 (ver anexo II), clase: “Estado de contaminación extrema” y no con “carga contaminante reducida” como de hecho fue considerado en la nota “Justificación de su realización”, que figura a fojas 2 y 3 del expediente 10.049/98, donde en su primer párrafo se habla “De la modelación matemática para distintos escenarios con carga contaminante reducida”, clasificación que no corresponde y que, por lo tanto, invalida todo el resto.

4.4. El estudio “Jerarquización y plan para el saneamiento de los basurales clandestinos de la cuenca” (expediente 41/96 iniciado el 1º/11/96 y por el monto de \$ 265.362) fue realizado mediante la vía de contratación directa para lo cual se invocó razones de “suma utilidad” y “experiencia adecuada” de cuatro expertos holandeses (firmado el 10/1/97). Dicha contratación fue observada en sus aspectos formales por el Servicio Jurídico de la SRNyDS mediante el dictamen 7.114/DGCAJ/97 de fecha 27/5/97, lo cual dio lugar a que el miembro coordinador tuviera que emitir la resolución 64/97 (6/6/97) para “...el saneamiento del acto administrativo subsanando el vicio que lo afecta...”.

No se encontró evidencia de que dicho estudio (la redacción de los términos de referencia, terminado el 10/6/97) fuera utilizado al presente para el saneamiento de los basurales clandestinos de la cuenca, no obstante el fuerte impacto ambiental que representa la existencia de “alrededor de 50 vuelcos incontrolados” (expediente 41/96).

5. En el recorrido efectuado el 13 de mayo de 2005 por el equipo de auditoría, se observaron las siguientes condiciones ambientales de la cuenca Matanza-Riachuelo:

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

3. Recomendaciones efectuadas por la Auditoría General de la Nación: sobre la base de la tarea realizada, la AGN realizó las siguientes recomendaciones:

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

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

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

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

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

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

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

2. Definir un nuevo plan de gestión del CEMR orientado al saneamiento:

2.1. Definir en el plan de gestión metas, objetivos, tareas, indicadores de cumplimiento, plazos y recursos que permitan perseguir claros objetivos de saneamiento de la cuenca.

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

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

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

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

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

2.7. Explicitar los criterios técnicos seguidos para la definición y selección de obras y actividades prio-

ritarias del PGA incluidas en la actual renegociación del préstamo BID 1.059/OC-AR.

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

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

5. Aplicar, definido un plan de saneamiento y recuperación de la cuenca, las medidas necesarias para remediar y sanear las condiciones deficientes observadas.

4.- Consideraciones efectuadas por el organismo auditado: el proyecto de informe fue puesto en conocimiento del miembro coordinador del Comité Ejecutor Matanza-Riachuelo, recibíendose respuesta del mismo en el que formula consideraciones que, a juicio de la AGN no ameritaron modificaciones a los comentarios, observaciones y recomendaciones originalmente consignados en el aludido proyecto. Corren a continuación las consideraciones del auditado y el juicio vertido al respecto en cada caso por la auditoría.

En su respuesta a la vista el organismo auditado declara que coincide en términos generales con lo vertido en el informe de auditoría y lo analizado en el apartado Conclusiones. A efectos de examinar dicha respuesta se realiza una serie de aclaraciones generales; previo a la misma se hace transcripción de la nota CEMR 8/06 firmada por el director ejecutivo (int.) y dirigida al subsecretario de Recursos Hídricos (miembro coordinador del CEMR) referida al análisis del informe en su etapa de proyecto:

“...Sin perjuicio de estas observaciones y en términos generales, se coincide con el espíritu y la orientación de las conclusiones, en especial en lo relativo a que el comité ejecutor, al no constituir un comité de cuenca como es nuestra propuesta (constituir un organismo que lleve adelante en forma integral y sostenida el saneamiento de la cuenca), carece de las competencias necesarias de las autoridades de aplicación con poder de policía para cumplir con el objetivo final de saneamiento, no obstante esta gestión ha realizado acciones tendientes a coordinar las tareas con los múltiples organismos

de las jurisdicciones involucradas (Nación, provincia de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipios), lo cual resulta dificultoso dado el complejo marco normativo e institucional que condiciona esta intención.

“Por otra parte, y si bien se coincide en que el préstamo BID tuvo una muy baja y deficiente ejecución, a partir de esta gestión (julio del año 2003) y ya habiendo operado el vencimiento del préstamo, se recondujo el mismo y se encuentra en ejecución o en proceso de implementación, un importante porcentaje de las obras y acciones del mismo.

“Ello, si bien lo realizado resulta menor a lo planificado, se logró –tal como bien lo ha citado esa auditoría– pese a los problemas operativos del comité derivados de su escasez de personal, limitaciones presupuestarias, demoras del organismo de crédito en emitir sus observaciones u otorgar ‘no objeciones’, y dificultades en lograr el consenso en lograr acciones que involucran a otras jurisdicciones y/u organismos.”

Consideraciones:

#### 1. *En relación con el objeto de auditoría*

El informe de auditoría abarca un período de 10 años de gestión, desde la creación del CEMR en el año 1995 hasta el año 2005 (período analizado: septiembre de 1995 a junio de 2005), cubriendo distintas gestiones, bajo diferentes administraciones y alcanzando parcialmente la actual gestión, iniciada en el año 2003. Dado que en el informe se busca aproximar una explicación integral de todos los factores involucrados en los problemas inherentes a la gestión de una institución que fuera creada explícitamente para sanear una cuenca deteriorada ambiental y socialmente, y que no logró disminuir los niveles de deterioro ambiental y social ni ejecutar un préstamo destinado a desarrollar una serie de obras destinadas a dichos fines, razón por la cual se incorporó al informe de auditoría información procedente del propio CEMR, y además, documentación procedente de otros organismos vinculados al tema.

Al respecto, es posible considerar que toda vez que parte de las deficiencias, problemáticas y obstáculos identificados en los comentarios y observaciones del informe de auditoría se encontraron en el inicio mismo de la gestión del CEMR y otros fueron apareciendo en distintas etapas de la misma, resulta parcial la respuesta del organismo auditado limitada a la actual gestión (2003 a 2005) en relación a las evaluaciones involucradas en el informe. En este sentido, en su respuesta a la vista, el organismo auditado aclara reiteradas veces que determinados actos o expedientes no serán analizados ya que pertenecen “a anteriores gestiones”.

La respuesta del CEMR, en el sentido de que determinadas cuestiones no son analizadas porque han sido ejecutadas por administraciones anteriores,

ilustra la falta de información del organismo, sobre evaluaciones y/o diagnósticos de gestiones pasadas, lo cual viene a coincidir con los comentarios vertidos en el informe.

En efecto, el equipo de auditoría solicitó al CEMR que indicara el documento donde se volcaron los criterios técnicos utilizados para seleccionar las obras y actividades que formaron el plan de obras en el año 1998 (préstamo BID 1.059/OC-AR 1.998) a lo cual el organismo auditado respondió (nota CEMR 479/05 de fecha 29 de junio de 2005) que “no se cuenta con documentación concreta que indique los criterios técnicos utilizados” y que “se infiere que se habrían seguido las prioridades y objetivos establecidos en el PGA y las pautas que habrían sido impuestas por las misiones BID para la priorización de acciones”. Respecto de la actual reformulación y en respuesta a la misma solicitud el organismo auditado respondió (nota CEMR 479/05 de fecha 29 de junio de 2005) que “los criterios técnicos respondieron a las mismas pautas bajo las cuales se acordó con el BID el contrato de préstamo 1.059/OC-AR suscrito en febrero/98 (es decir prioridades y objetivos del PGA) ajustando por un lado los alcances al nuevo presupuesto disponible y por el otro, optimizar la aplicación del concepto técnico atendiendo acciones prioritarias (obras y acciones de saneamiento cloacal)”.

La falta de documentación que aclare los criterios técnicos que sustentan la planificación de obras y actividades, tanto en el inicio del préstamo BID en el año 1998 como en la reformulación tramitada actualmente, como asimismo la falta de documentación que contenga una evaluación de lo gestionado desde la creación del CEMR y en el marco del préstamo BID, coloca al CEMR en la situación de explicar todos los aspectos de la gestión mediante una remisión genérica al PGA.

Respecto del PGA, en tanto no fue sometido a todas las etapas que el propio PGA previo, resultó un documento:

- Desactualizado: fue editado en el año 1995 y no fue actualizado.
- Unilateral: fue elaborado por una sola de las jurisdicciones involucradas en el área (la Nación) cuando la mayoría de los problemas requieren de la concurrencia de las restantes jurisdicciones.
- Genérico: releva un conjunto de problemas involucrados en la cuenca, la mayoría de los cuales escapan a la órbita del CEMR.
- Abierto: maneja diversas hipótesis y escenarios para distintas cuestiones, sobre todo uno de los problemas más importantes, como la contaminación cloacal, donde se requiere nuevamente la concurrencia de las restantes jurisdicciones.
- Complementario: ha funcionado como programa complementario de la concesión de Aguas Argentinas S.A.

El PGA se constituyó como un documento que debía desarrollar una “metodología integral” que comprendía:

- “1. Diagnóstico y definición de acciones con análisis iniciales de causa-efecto y planteo de opciones técnicas y de manejo.
- “2. Formulación de objetivos operacionales de recuperación del medio ambiente de la cuenca y de control de inundaciones con perspectivas de corto (0-3 años), mediano (3-10 años) y largo plazo.
- “3. Definición de un marco legal institucional adecuado para el cumplimiento del PGA.
- “4. Acciones y programas referentes a aspectos técnicos y de organización institucional agrupados en 4 actividades.
- “5. Sistema de monitoreo, seguimiento y control que permita a las autoridades responsables efectuar los ajustes de los objetivos del plan y de las acciones previstas, así como realizar las actividades de seguimiento.
- “6. Programas de inversión y financiamiento requeridos para la implementación del PGA.”

De esta metodología integrada propuesta por el propio PGA, sólo se cumplieron estrictamente en el propio documento del PGA inicial los puntos 1, 2 y 6, vale decir, el PGA propuso un diagnóstico inicial, un planteo de opciones técnicas y se formularon objetivos de recuperación ambiental y control de inundaciones y luego se tramitó y obtuvo un préstamo para financiar las acciones.

Sin embargo, no se consensuó ni fijó con las demás jurisdicciones el marco legal institucional, la organización idónea para llevar a cabo el plan, el sistema de monitoreo y seguimiento y la metodología de ajuste de objetivos y acciones. Entonces, el PGA careció de algunos elementos que su propia metodología planteaba y que lo encaminaban a concretizar acciones y definir en la práctica responsables, plazos e indicadores de cumplimiento para cada uno de los objetivos y acciones.

Aun suponiendo que se hubieran cumplido todos los aspectos considerados en la metodología, el propio PGA prevé que:

“El concepto de la metodología se presenta en la figura 3.1., enfatizando que la planificación de gestión y manejo del medio ambiente, es un proceso continuo. Nuevos aspectos, oportunidades de financiamiento, datos, e innovaciones tecnológicas, etcétera, serán incorporados sobre la marcha y los objetivos o las acciones previstas redefinidas en forma correspondiente.

“Consecuentemente, el proceso de planificación no concluye con la formulación y adopción de la presente versión del PGA. El PGA debe considerarse como un marco comprensivo del proceso y ser-

vir de inicio de las grandes inversiones necesarias en función de las condiciones de la cuenca.

“Un aspecto central es la mejora (en un sentido amplio de la palabra) de la calidad del agua superficial y subterránea de la cuenca, así como la prevención y el control de las inundaciones. [...] Los requerimientos para cumplir con estos objetivos generales están estrechamente vinculados con las mejoras del nivel de servicios e infraestructura urbana, si bien estos aspectos no se presentan como los objetivos primarios del PGA.” 3.1 Conceptos básicos, 3 Imagen objetivo de las condiciones ambientales de la cuenca, volumen I - texto, PGA 123.

En otras palabras, el propio PGA prevé como necesaria para su ejecución un conjunto de actividades como:

- Expansión de la red de servicios de agua potable y conducción cloacal a cargo, entre otras, de la empresa Aguas Argentinas S.A.
- Mejora del sistema de recolección y disposición final de residuos domiciliarios a cargo del CEAMSE y de los municipios.
- Consenso con las jurisdicciones para fijar un ordenamiento institucional adecuado y un plan de acción conjunto.

En este sentido, el PGA resultaba un “programa abierto” y con plazos indefinidos, ya que las obras y medidas consideradas dependían de diversos factores, pero además resultaba un “programa complementario” del programa de obras previsto en la concesión referida.

En la base del PGA y para posibilitar su desarrollo, se debió haber acordado una autoridad de cuenca o un programa muy detallado con indicación de responsables y plazos de cada una de las acciones.

En la práctica, lo que sucedió es que la Nación tramitó el préstamo BID en 1998 y se acordó un programa de acciones sin un documento técnico que las sustentara. En consecuencia, el informe de auditoría expresó que el PGA no resultó un plan concreto, sólo se constituyó como un amplio compendio de información ambiental sobre la cuenca y de evaluación de alternativas de obras y medidas de saneamiento.

En relación a la planificación de acciones, y respecto del concepto de “prioridad” vertido en nota CEMR 479/05 de fecha 29 de junio de 2005, que se supone preside la planificación, es de recordar que no es que en el año 1998 cuando se tramitó el préstamo BID no era una prioridad el saneamiento cloacal, sino que había un plan de obras de saneamiento involucradas en la concesión de Aguas Argentinas S.A. Estas obras fueron renegociadas y un conjunto de metas fueron postergadas y como no fueron realizadas por AASA, dichas obras resultan prioritarias para la actual gestión del CEMR.

Abundando en lo referido por el organismo respecto de la tabla 3.2.1 del PGA, y en consideración a los objetivos ambientales, cabe destacar que el párrafo anterior a dicha tabla expresa:

“El conjunto de objetivos ambientales presentados en la tabla constituye una plataforma, para los encargados de la toma de decisiones y para el público así como para hacer más transparente el proceso de planificación. El conjunto de objetivos presentado a continuación debe considerarse como un primer paso en el proceso iterativo de planificación.” 3.2.1 Objetivos niveles 1-3, 3 Imagen objetivo de las condiciones ambientales de la cuenca, volumen I - texto, PGA.

## 2. *En relación con el alcance del trabajo de auditoría*

Si bien el informe de auditoría analiza la gestión del CEMR toda vez que su área de influencia, la cuenca Matanza-Riachuelo, ocupa parte del área regulada bajo la concesión del servicio de agua potable y cloacal de la empresa Aguas Argentinas S.A. (recuérdese que a partir del 1° de mayo de 1993 y por un plazo de 30 años, la empresa Aguas Argentinas S.A. tomó la gestión de la totalidad de los servicios de agua y saneamiento de Buenos Aires y del conurbano, incluyendo su rehabilitación y extensión) y teniendo en cuenta que la regulación de dicha temática incide en forma determinante en las condiciones de la referida área Matanza-Riachuelo, tanto en lo que se refiere a la calidad de vida de sus habitantes como respecto de los procesos de contaminación que se observan, el equipo de auditoría evaluó documentación producida por el ETOSS relativa a dicha concesión, conforme se analizó en el apartado anterior. Se destaca que el CEMR no participó en las sucesivas renegociaciones del contrato de concesión de Aguas Argentinas S.A., a pesar de que el miembro coordinador del CEMR sí formó parte de las mismas (el decreto 149/97 encomendó la tarea de renegociar el contrato a la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, y el decreto 1.167/97 protocolizó el acuerdo suscrito entre el concesionario y la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable).

## 3. *En relación con las aclaraciones previas*

- Respecto de las funciones de coordinación que ejerció el CEMR.

El equipo de auditoría evaluó que el comité, en 10 años de gestión, no llegó a formalizar acciones de relevancia (convenios, programas) con otros organismos con jurisdicción en la cuenca, que permitan perseguir objetivos conjuntos, como por ejemplo, un acuerdo de coordinación para inspecciones conjuntas y contralor de las industrias en el ámbito de la cuenca con la Dirección de Control de la Contaminación dependiente de la Secretaría del Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Al respecto,

sólo se observó copia documental de reuniones con funcionarios de distintos organismos donde se pasaron temas de interés pero no hay evidencia documental de acciones concretas.

– Respecto de la participación del CEMR en la elaboración de acuerdos interjurisdiccionales.

El informe de auditoría refiere que resulta ineludible perseguir un acuerdo entre las jurisdicciones involucradas en el área que permitiera crear una autoridad de cuenca. La creación de dicha autoridad de cuenca implica la generación de una serie de actos legales y administrativos que exceden el alcance del CEMR, pero lo que es indiscutible es que el CEMR, una vez evaluada la imposibilidad de gestionar las acciones necesarias para buscar el saneamiento de la cuenca, debe plantear a las autoridades competentes la necesidad de superación del marco normativo institucional y el planteamiento de la creación de la referida autoridad de cuenca.

– Respecto del alcance del plan de gestión.

El organismo informa que en el capítulo 3 del cuerpo principal del documento final del PGA se definen con claridad objetivos ambientales formulados para tres niveles de logros o metas, y agrupados en cinco sectores principales (uso del suelo, regulación y manejo hidráulico, calidad del agua superficial, calidad del agua subterránea, concientización ambiental, educación y participación) que son analizados en apartados separados. Asimismo, informa que se desarrolla la propuesta del plan en base a principios de priorización y selección de nivel que se resume en una tabla.

Cuando en el informe de auditoría se expresa que el PGA no resultó un plan concreto, se ha evaluado que el mismo se desarrolló como una compilación de la información ambiental vigente sobre el área y como un planteamiento de distintas posibilidades de acciones para solucionar los problemas identificados. En este sentido, el informe expresa que un verdadero plan de gestión implica, además de la elaboración de un diagnóstico y de la definición de objetivos y metas, la evaluación de soluciones alternativas, la elección de la mejor alternativa conforme criterios integrales (ambientales, sociales, técnicos y económicos), el establecimiento de indicadores de cumplimiento y criterios de evaluación. En este sentido, el PGA cumple sólo parte de esas etapas y para algunos de los temas, conforme se desarrolla en apartados anteriores.

Asimismo, el PGA debió ser sometido a una evaluación que permitiera precisar los temas y las obras prioritarias, lo cual de hecho se produjo cuando se tramitó el préstamo BID pero sin que se previeran los criterios en un documento técnico, conforme se analiza más arriba. En este sentido, el informe de auditoría cuestiona la falta de documentos que expresen los criterios técnicos tenidos en cuenta a

efectos de seleccionar objetivos y obras prioritarias en el plan de acción en el marco del préstamo BID, tema que ha sido malentendido por el organismo auditado, quien expresa que “se estima que las obras y acciones adoptadas surgen de la decisión política de cada una de las jurisdicciones”, cuando lo que se observa es precisamente la falta de explicitación de los criterios técnicos que sustentaron esas decisiones políticas, al menos en relación a la jurisdicción nacional.

– Respecto del objetivo de saneamiento del PGA.

El informe de auditoría analizó que el plan de gestión y de obras no apuntaba al saneamiento, ya que en el conjunto de las obras planteadas en la formulación del crédito BID no estaban previstas acciones de saneamiento, entre otras razones, porque las principales obras de saneamiento habían sido planteadas en el marco de la concesión de Aguas Argentinas S.A.

Este grupo de auditoría no pretende desconocer que la regulación hídrica y la lucha contra las inundaciones constituyen acciones de saneamiento, pero tampoco se puede desconocer que el principal objetivo del saneamiento son las obras de conducción, transporte y tratamiento de efluentes cloacales, que permitan asimismo conducir y transportar efluentes industriales, obras que permiten aliviar el área respecto del volcamiento de residuos contaminantes. Al respecto el propio PGA enuncia:

“Aguas Argentinas tiene la concesión para la recolección, transporte y tratamiento de aguas servidas para la mayor parte de la población de la cuenca [...] lo que implicará una reducción importante de la descarga actual de contaminantes en el Matanza-Riachuelo.” Penúltimo párrafo, punto 2.2.1 diagnóstico ambiental, volumen I - texto, PGA.

Con referencia al listado de obras en ejecución que detalla el organismo, es importante aclarar que los listados de obras ejecutadas, en ejecución y proyectadas para cada período que constan en el informe de auditoría fueron provistos por el propio organismo auditado.

– Respecto de la reformulación del PGA.

Conforme lo expresa en CEMR en la página web (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Subsecretaría de Recursos Hídricos, Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo): “Las actuales autoridades del CEMR afrontan la gestión de una reformulación del programa BID OC-AR/1.059. Dicha reformulación no es solamente de carácter presupuestario si no que se refiere también al tipo de acciones a ser incluidas”.

“En tal sentido, la propuesta de reformulación contiene la inclusión de obras de saneamiento cloacal (redes y plantas) en amplios sectores de la provincia de Buenos Aires. La implementación de

esas acciones –consistentes con la concepción original del PGA– también requiere una reasignación de fondos para ejecución de proyectos ejecutivos y evaluaciones.”

Efectivamente, y de acuerdo con lo expresado en el informe de auditoría, sobre la base de un PGA originario del año 1995 que abarcaba múltiples cuestiones y soluciones y obras alternativas se fijó un plan de obras en el año 1998 con motivo de la obtención del crédito BID OC-AR/1.059. Luego, del redireccionamiento de los fondos a planes de ayuda social se tramita actualmente la reformulación del plan de obras del PGA para ajustarlo a las actuales prioridades. Este es el sentido que se le da a la expresión “Documento de reformulación del PGA”: el plan de obras del PGA propuesto actualmente.

#### 4. *En relación con los comentarios y observaciones*

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

El organismo auditado informa que la presente gestión ha tratado de consensuar acciones y obras con las jurisdicciones y organismos de la cuenca. Se reitera que, en primer lugar, el informe de auditoría analiza la gestión en el período 1995-2005 y que habiendo transcurrido una década no se trata de desarrollar reuniones entre organismos involucrados en el manejo de la cuenca sino de coordinar y articular acciones y programas conjuntos.

No existiendo mayores consideraciones, se mantienen la observación y recomendación.

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

El organismo auditado informa que si bien se encuentra limitado en su competencia, no considera que haya perdido jerarquía institucional en lo que se refiere a la presente gestión, sino que tiene limitaciones operativas, habiéndose afianzado las relaciones con otras jurisdicciones a través de convenios con casas de estudios, municipios, conformación del CUMARI (Comisión para la Interacción Público Privada en la cuenca Matanza-Riachuelo), reuniones con las otras jurisdicciones. Nuevamente es dable recordar que el informe de auditoría abarca diez años de gestión.

Cuando se creó el CEMR (decreto 482/95) se lo ubicó en el ámbito de la Secretaría de Recursos Na-

turales y Ambiente Humano y se lo integró con los siguientes funcionarios:

– La Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Presidencia de la Nación, máxima autoridad ambiental nacional, autoridad de aplicación de la Ley de Residuos Peligrosos (ley 24.051) y de la normativa de contaminación industrial en parte de la cuenca (decretos 674/89 y 776/92).

– El representante del gobierno de la provincia de Buenos Aires, ministro de Obras y Servicios Públicos de dicha gobernación, autoridad de aplicación de la normativa de regulación hidráulica y contaminación hídrica de dicha jurisdicción.

– El representante de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, secretario de Producción y Servicios de la mencionada municipalidad.

Desde su creación en el año 1995, el CEMR era coordinado por la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable que asimismo dependía directamente de la Presidencia de la Nación. Asimismo, el CEMR contaba con un encuadre legal y organización institucional más elaborados conforme se observa en la resolución CEMR 3/95 y contaba con mayores recursos humanos y materiales.

Desde el año 1998 el CEMR contó además con el préstamo BID 1.059/98 (decreto 145/98). En dicho año, asimismo, se reunieron todas las funciones de protección ambiental general y de regulación y protección hidráulica en particular en la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (decreto 146/98), quien además era el miembro coordinador del CEMR.

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

– Coordinar el Comité Ejecutor Matanza-Riachuelo.

– Ser autoridad de aplicación del contrato de concesión de servicio público de agua potable y desagües cloacales celebrados con Aguas Argentinas S.A.

– Poder de policía en materia de contaminación hídrica.

– Diseño y ejecución de la política hídrica nacional y de la obra hidráulica.

– Tener bajo su órbita los siguientes organismos (organismos descentralizados dependientes):

– Instituto Nacional del Agua y del Ambiente (INA).

– Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA).

– Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS).

– Instituto de Aguas Subterráneas (ex Cras) dependiente del Servicio Geológico Minero Argentino (Segemar).

Posteriormente se rediseñó la autoridad ambiental e hídrica creada por el decreto 146/98 y el CEMR pasó a formar parte de la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación.

El informe de auditoría analiza que el CEMR fue paulatinamente perdiendo:

- Jerarquía: ya que pasó de estar en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable a ser uno de los organismos que actúan bajo la órbita de la Subsecretaría de Recursos Hídricos.

- Recursos: ya que pasó de contar con una estructura administrativa dotada de recursos a ser una unidad reducida, tal cual es analizada en el punto "3.1.2. El comité ejecutor no es autoridad de cuenca" del informe de auditoría.

- Capacidad operativa y de gestión: ya que en la actualidad está gestionando el reflotamiento del préstamo por un monto considerablemente menor para ejecutar obras de saneamiento.

No habiendo mayores consideraciones, se mantienen la observación y recomendación.

4.2.1. El PGA no incluía metas, objetivos, tareas, indicadores de cumplimiento, plazos ni recursos definidos que permitieran perseguir claros objetivos de saneamiento de la cuenca, sino que se constituyó como un "programa abierto" (con manejo de alternativas que involucraban a actores y recursos sin ninguna relación con el CEMR) y un "programa complementario" del programa de saneamiento que la Nación acordó desarrollar con la empresa Aguas Argentinas S.A. (decreto 999/92). El plan de obras involucrado en el préstamo no se orientaba al saneamiento cloacal que es una de las principales causas de contaminación y degradación de las aguas, ya que el mismo se encontraba a cargo de la concesionaria AASA. En efecto, todas las obras vinculadas con el problema del saneamiento en la cuenca (extensión de cloacas, obras de transporte y tratamiento de efluentes cloacales e industriales) fueron decididas en el marco del contrato de concesión de la empresa Aguas Argentinas S.A. En consecuencia, cuando se tramita el préstamo BID 1.059/98, el programa de obras se orienta principalmente a regulación hidráulica, ordenamiento urbano y educación ambiental. En materia de contaminación estrictamente, el CEMR sólo proyectó obras relacionadas con contaminación industrial, que no fueron completadas.

El informe se refiere a la falta de un plan de obras y actividades sistemático y ordenado con objetivos de saneamiento, y no niega que puedan haberse desarrollado acciones aisladas (como obras de regulación hidráulica) conforme se analiza anteriormente. No habiendo mayores consideraciones, se mantienen la observación y recomendación.

4.2.3. El CEMR no ha desarrollado un estudio epidemiológico del estado de la salud de la pobla-

ción involucrada en la cuenca ni un relevamiento actualizado del impacto ambiental sobre la salud del núcleo poblacional lindante con la ribera de la cuenca hídrica Matanza-Riachuelo.

El organismo auditado informa que del PGA no surge como función directa del CEMR efectuar estudios epidemiológicos de la población; en cambio, sí puede realizar programas de prevención y diagnóstico, como el Programa de Prevención de Riesgos en Salud, que no ha sido mencionados en el informe.

El informe de auditoría considera que el CEMR debe desarrollar todos aquellos estudios y evaluaciones que resulten necesarios para complementar la información de base y el diagnóstico previsto en el PGA, tanto si se refiere a análisis de la contaminación de suelos y agua como a la evaluación de las condiciones sanitarias y de salud de la población residente en el área de la cuenca, ya que la falta de la misma no permite examinar si las obras realizadas han sido beneficiosas para la salud pública. Esta evaluación se podría haber realizado coordinadamente con las respectivas áreas de salud de cada jurisdicción.

La necesidad de que el CEMR efectúe un estudio de diagnóstico de la salud de la población en el ámbito de la cuenca se ve acentuada por el hecho de que algunos indicadores sociales y sanitarios como población, necesidades básicas insatisfechas (NBI), tasa de mortalidad infantil (TMI), cobertura médica, provisión de servicios sanitarios, demuestran que las condiciones sociales existentes en el área convierten a la población en vulnerable frente al deterioro ambiental de la cuenca. Las problemáticas sociosanitaria y el deterioro ambiental se retroalimentan mutuamente, potenciando así los niveles de riesgo a que se enfrenta la población. La falta de estudios epidemiológicos impide efectuar un cálculo proyectual de los riesgos y enfermedades que afectan y afectarán a la población del área en los próximos años, en estas condiciones ambientales y sanitarias. Siendo una obligación ineludible e indelegable del Estado, velar por la salud de la población y por la protección del medio ambiente, lo es en particular del CEMR en su ámbito de competencia efectuar estudios complementarios del PGA, sobre todo si se tiene en cuenta que dicho plan preveía su propia actualización y complementación al expresar:

"El conjunto de objetivos ambientales presentados en la tabla constituye una plataforma para los encargados de la toma de decisiones y para el público así como para hacer más transparente el proceso de planificación. El conjunto de objetivos presentado a continuación debe considerarse como un primer paso en el proceso iterativo de planificación."

3.2.1 Objetivos niveles 1-3, 3 Imagen objetivo de las condiciones ambientales de la cuenca, volumen I - texto, PGA 133.

No habiendo mayores consideraciones, se mantienen la observación y recomendación.

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

El organismo auditado informa que a través del expediente 10.100/98 generó un proyecto urbano denominado "Proyecto estudios y propuestas para la planificación del ordenamiento del uso del suelo", que no se encontraba operativo al inicio de la presente gestión. Se ha trabajado en el replanteo de metas y objetivos del plan de usos del suelo y se han completado los pasos administrativos necesarios a fin de retomar el proyecto. Actualmente, aprobada la continuidad del proyecto por las autoridades pertinentes, se está en condiciones de reiniciar las tareas objeto de contratación. Se reitera que el informe de auditoría analiza la gestión en el período 1995-2005 y que se refiere no a una obra aislada sino a un programa integral de desarrollo.

No habiendo mayores consideraciones, se mantienen la observación y recomendación.

4.2.5. El CEMR no desarrolló objetivos y metas en materia de educación ambiental. El programa de "Educadores ambientales" no arrojó resultados concretos y medibles.

El organismo informa que existen antecedentes de acciones realizadas en el marco del programa de "Educadores ambientales", por ejemplo diagnóstico socioambiental de la población, acciones con las escuelas de la zona y un seminario. También durante la presente gestión, se inició la contratación de la Universidad de Buenos Aires para el programa de difusión y educación ambiental. Se reitera que el informe de auditoría analiza la gestión en el período 1995-2005 y que se refiere no a una obra aislada sino a un programa integral en la materia.

No habiendo mayores consideraciones, se mantienen la observación y recomendación.

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

El organismo informa que el programa con el BID siempre contó con un marco lógico (y su correspondiente seguimiento a través de los índices de desempeño), y que el mismo fue adaptado a las nuevas disposiciones del BID y a la propuesta de reformulación del BID de 2004.

El informe de auditoría declara que el CEMR nunca desarrolló indicadores de gestión y de cumplimiento propios aplicables a la gestión del organismo.

Se mantienen la observación y recomendación.

4.2.7. No se encontró evidencia documental de que el CEMR haya explicitado en un documento los criterios técnicos seguidos para la definición y selección de las obras y actividades del PGA prioritarias y que conformaron el programa de acción del préstamo BID 1.059/OC-AR, de las obras y actividades que resultaron postergadas en el marco del préstamo BID 1.059/OC-AR y para la definición y selección de las obras y actividades para la actual renegociación del préstamo BID 1.059/OC-AR.

El organismo auditado informa respecto de los criterios técnicos seguidos para la definición y selección de obras y actividades que para este punto se referencia en el punto 3.3., en el cual dice que "las obras y acciones adoptadas surgen de la decisión política de cada una de las jurisdicciones", a lo que este grupo de auditoría observa que los documentos faltantes son precisamente la ausencia de explicitación de los criterios técnicos que sustentaron esas decisiones políticas tal cual el propio organismo respondió por nota CEMR 479/05 de fecha 29 de junio de 2005. Además informa que cuenta desde el año 2002 con las actas de las respectivas jurisdicciones respecto a la reformulación del préstamo BID 1.059/OC-AR, donde los representantes de cada una de las jurisdicciones han participado en la confección de la presentación que se hiciera tanto a la Jefatura de Gabinete de Ministros como al BID. Esta aclaración no altera lo expresado en el punto.

Por lo tanto, se mantienen la observación y recomendación.

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

El informe de auditoría señala que la ejecución del préstamo BID 1.059/OC-AR fue baja y deficiente. Baja porque se ejecutaron alrededor de 40 millones de dólares (dólares 7.762.790 aporte BID y dólares 31.833.345,67 aporte local reconocido, total u\$s 39.596.155,67) contra 500 millones de dólares previstos y deficiente porque lo invertido no se destinó a obras de saneamiento sino que se destinó en gran medida a la remoción de cascos hundidos. El organismo informa que también se desarrollaron acciones de regulación hidráulica y lucha contra las inundaciones, aclaración que resulta válida pero que no altera lo expresado en el comentario.

Por lo tanto, se mantienen la observación y recomendación.

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

El organismo aclara que el préstamo no ha decrecido con los años, sino que hubo un redireccionamiento de fondos puntual hacia planes sociales,

lo cual sucedió solamente una vez en el año 2002. Efectivamente, el informe de auditoría no desconoce que los fondos fueran redireccionados a planes de ayuda social, sino que comprueba que los fondos que se destinarán a obras de saneamiento son menores que los previstos en ocasión de diseñarse el PGA.

En efecto, el PGA en su versión del año 1995 involucraba estimativamente un monto total de 850 millones de dólares. Mediante decreto 145/98 se tramitó un préstamo BID para la ejecución del PGA que preveía invertir 500 millones de dólares (250, aporte BID; 250, aporte local). Se fijó un plazo para los desembolsos de 5 años, vale decir, desde febrero de 1998 (momento del otorgamiento del préstamo), hasta febrero de 2003.

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

En cuanto a fondos propios, el total registrado en concepto de reconocimiento de inversiones bajo la cláusula 4.03 (Reconocimiento de gastos con cargo a la contrapartida local) fue de u\$s 45.312.675,89; siendo reconocidos por el BID sólo u\$s 31.833.345,67 (conf. al informe de la AGN aprobado por resolución 79/2005 de la AGN).

Durante 2002, el gobierno nacional y el BID acordaron, mediante decreto 808/02, de fecha 13 de mayo de 2002, derivar una parte del préstamo (u\$s 150 millones) a planes de ayuda social. En consecuencia y en caso de que se resuelva afirmativamente la renegociación del crédito habrán de destinarse a obras de saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo menos de la mitad de fondos de los previstos originariamente.

Por todo lo cual, se mantiene la observación y recomendación.

4.4. El CEMR no desarrolló un sistema de control y seguimiento de las obras/contratistas/consultorías/estudios que optimizara la gestión, determinara prioridades y permitiera detectar deficiencias y retrasos en la ejecución de los programas. Tal como se aclara en el punto 4.2.6, recién a partir de 2004 el CEMR elaboró el Manual Operativo y de Gestión del préstamo BID 1.059/OC-AR.

El organismo reitera la aclaración efectuada al comentario.

4.2.6. Esta aclaración no altera lo expresado en el comentario.

Por lo tanto, se mantienen la observación y recomendación.

4.5. En el recorrido efectuado el 13 de mayo de 2005 por este equipo de auditoría, se observaron las siguientes condiciones ambientales de la cuenca Matanza-Riachuelo.

– Basurales a cielo abierto en ambas márgenes.

– Barcos hundidos en la zona portuaria.

– Conexiones y vertidos clandestinos.

– Coloración oscura de las aguas, presencia de olor (que denota un alto grado de contaminación) y burbujeo constante, producto de gases provenientes de los sedimentos.

– El espejo de agua presenta un gran número de desechos de diverso origen (tanto orgánico como inorgánico), como por ejemplo botellas de vidrio y plástico, bolsas con desperdicios. Justamente uno de estos residuos, produjo la obstrucción de la hélice de la embarcación.

– La limpieza de las márgenes y las tareas de desmalezamiento son casi nulas.

– Hay villas bordeando las márgenes del Riachuelo.

– Se constataron obras ligadas a la limpieza y mantenimiento del espejo de agua: 2 mallas de contención, para los objetos flotantes y la grasa.

El organismo informa que, en lo relativo a la limpieza de márgenes, se encuentra tramitando ante el BID una licitación. Esta aclaración no altera lo expresado en el comentario.

5.- Conclusiones de la auditoría: el estudio efectuado por la AGN llega así a las conclusiones que se detallan en los párrafos siguientes.

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

El préstamo BID tuvo una muy baja y deficiente ejecución y sólo se ejecutaron obras sobre control de inundaciones y reflotamiento de barcos hundidos. El Poder Ejecutivo nacional tramitó el préstamo sin que se hubieran obtenido con anterioridad las normas necesarias para que las otras jurisdicciones pudieran ejecutarlo. En particular, la provincia de Buenos Aires, que tenía adjudicado el 59,81 %, nunca lo ejecutó, ya que contó con la autorización para endeudarse 30 meses después de la aprobación del préstamo.

En 1998, la ex Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Nación concentró atribuciones en gestión ambiental con funciones de poder de policía en control de la contaminación, pla-

nificación y ejecución de la obra hidráulica y como autoridad de aplicación del contrato de concesión con Aguas Argentinas S.A.; sin embargo, no logró enfocar y ejecutar una gestión ambiental y de saneamiento en el ámbito de la cuenca.

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

De producirse una contingencia ambiental, nos encontraríamos ante una catástrofe sanitaria, ya que se registran en el área al mismo tiempo altos niveles de contaminación en las aguas superficiales, suelos y en las aguas subterráneas y una población vulnerable a las condiciones ambientales negativas debido a que tiene necesidades básicas insatisfechas (pobreza, falta de servicios de agua potable y cloacales, vivienda precaria, mala alimentación), lo que aumenta los niveles de riesgo. Los indicadores sociales demuestran que la degradación ambiental característica de la zona se ve agravada por las condiciones sociales de la población. Las condiciones de pobreza estructural a la cual se encuentra sometida, convierten a la población en una población de riesgo, altamente vulnerable a estas condiciones. Además, el mayor grado de deterioro ambiental se encuentra en la cuenca baja, donde se concentra la mayor cantidad de habitantes.

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

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

so, cobalto, arsénico, zinc y níquel, agrava la contaminación del medio ambiente y conduce a exposiciones humanas significativas.

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

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

El vertido cloacal sin tratamiento es una de las principales fuente de contaminación de las aguas, por su aporte de materia orgánica y bacterias coliformes y también de hidrocarburos y metales pesados. Las aguas residuales de la cloaca máxima provocan un fuerte impacto en la calidad de agua de la cuenca. Respecto de la red de conducción y tratamiento de residuos, cloacales, transcurridos más de diez años sin que se hubieran efectuado las obras y luego de las sucesivas renegociaciones con Aguas Argentinas S.A., la situación actual podría implicar que finalmente el Estado nacional (mediante el comité executor Matanza-Riachuelo, conforme propuesta de reformulación del programa BID OC-AR 1.059, y decretos 735/04 y 1.885/04) habría de costear las obras de saneamiento cloacal necesarias para minimizar el impacto sobre la calidad ambiental de la cuenca y fundamentalmente sobre la salud de la población.

El deterioro ambiental de la cuenca se ve potenciado por factores naturales (comportamiento hidráulico de tipo influente/efluente, existencia de sudestadas) y por la sobreexplotación creciente del recurso hídrico subterráneo en algunas áreas y el aumento reciente de los niveles del acuífero freático en otras. (Anexo IV - Napas freáticas, informe de gestión ambiental al ETOSS, actuación 436/00 de la AGN aprobada por resolución 41/02 de la AGN.)

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

- Control de la contaminación.
- Planificación del uso del suelo.
- Determinación de niveles de calidad del recurso y de límites de vertidos de acuerdo con la capacidad de autodepuración del río.
- Planificación de la gestión de la cuenca en miras a la protección de los recursos naturales.

La cuenca Matanza-Riachuelo es un área de alta sensibilidad social (parte de los terrenos de la cuen-

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

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

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

6.- Relevancia al control parlamentario: los antecedentes detallados informan sobre una situación en la que se destacan los siguientes aspectos: 1) la grave situación en que se encuentran actualmente los habitantes del área de incidencia de la cuenca objeto del estudio, los que constituyen un muy significativo número de personas; 2) la amenaza que en los planos social y sanitario proyecta dicha situación hacia las nuevas y futuras generaciones de dichos habitantes; 3) el potencial riesgo de catástrofes que pudieran producirse a partir del estado de la cuenca, con proyección incluso a habitantes situados fuera de la zona de influencia directa actual de la misma; 4) la inadecuada e ineficaz atención que dichos factores han venido recibiendo por parte de los distintos poderes públicos con competencia sobre las materias comprometidas.

*Oscar S. Lamberto. – Juan J. Alvarez. – Antonio Lovaglio Saravia. – Alejandro*

*M. Nieva. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Jorge M. Capitanich. – Nicolás A. Fernández. – Gerardo R. Morales. – José J. B. Pampuro. – Miguel A. Pichetto.*

## ANTECEDENTES

1

### Dictamen de comisión

*Honorable Congreso:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente O.V.-35/06, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución referida al Comité Ejecutor Matanza-Riachuelo, relacionada a la gestión ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo; y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

### Proyecto de resolución

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

1) Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitándole informe urgentemente al Honorable Congreso sobre las medidas adoptadas a los fines de corregir las graves situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su examen de la problemática ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo. Asimismo, para que informe sobre las actuaciones dispuestas a los fines de determinar y efectivizar las responsabilidades que pudieran emerger de los hallazgos de auditoría relativos a dichas situaciones.

2) Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos. \*

De acuerdo con las disposiciones pertinentes del Reglamento del Honorable Senado de la Nación, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 1° de junio de 2006.

*Oscar S. Lamberto. – Juan J. Alvarez. – Antonio Lovaglio Saravia. – Alejandro M. Nieva. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Jorge M. Capitanich. – Nicolás A. Fernández. – Gerardo R. Morales. – José J. B. Pampuro. – Miguel A. Pichetto.*

2

Ver expediente 142-S.-2006.

\* Los fundamentos corresponden a los publicados con la comunicación del Honorable Senado.