

MAESTRÍA EN SOCIOLOGÍA
ECONÓMICA

TESIS DE MAESTRÍA

**La intervención de la Autoridad de
Cuenca Matanza Riachuelo
(ACUMAR) y su impacto económico
en las curtiembres de la Cuenca
(2009-2018)**

TESISTA: Liria Alonso

DIRECTOR: Dr. Martín Schorr

Agosto 2019

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, quiero agradecer a las autoridades del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín, a las autoridades y al cuerpo docente de la Maestría en Sociología Económica por el apoyo y la motivación permanente que he recibido durante todos estos años.

También, agradezco profundamente a mi director de tesis, Dr. Martín Schorr, por su generosidad y paciencia para acompañarme en esta etapa.

Y agradecer a todos mis entrevistados, quienes desinteresadamente me dedicaron su tiempo para transmitir experiencias y conocimientos, sin los cuales este trabajo no hubiera sido posible.

La intervención de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) y su impacto económico en las curtiembres de la Cuenca (2009-2018)

Tesista: Liria Alonso¹

RESUMEN

La investigación intenta dilucidar cómo ha sido la intervención de la política pública de la ACUMAR en las curtiembres radicadas sobre la Cuenca Matanza Riachuelo, abordando el caso desde una óptica de la Sociología del Desarrollo. El objetivo general es analizar el impacto económico que causó la declaración de “Agente Contaminante” en las curtiembres, entre los años 2009 y 2018.

A los fines de concretar ese objetivo, se ha decidido cumplimentar cuatro objetivos específicos: en primer lugar, caracterizar la situación socioambiental y económica-productiva de la Cuenca. Luego, analizar las características centrales del Digesto Normativo del organismo público en cuestión, a los fines de describir cómo es pensada la implementación de las acciones de su política.

Tercero, identificar cuáles han sido los efectos económicos sobre las curtiembres tras la declaración de “Agente Contaminante” efectuada por la ACUMAR sobre el conjunto del sector curtidor radicado en la Cuenca. Y, por último, comparar los objetivos del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) con los resultados de la implementación de la política en las curtiembres.

La hipótesis que guiará el desarrollo del presente trabajo sugiere que la declaración de “Agente Contaminante”, generó profundos cambios entre los años 2009 y 2018 en la estructura del sector curtidor de la Cuenca, perjudicando principalmente a las curtiembres de menor tamaño.

La metodología de investigación contempla un abordaje cuali-cuantitativo, para el cual se han utilizado distintas fuentes secundarias, y a la vez se han realizado entrevistas en profundidad.

PALABRAS CLAVES: Saneamiento ambiental – Curtiembres – Políticas Públicas – Control Industrial –

¹Licenciada y Profesora en Sociología (UBA). Contacto: liria86@hotmail.com

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN Y PROBLEMÁTICA	6
I. La intervención de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) y su impacto económico en las curtiembres como problema de estudio	6
II. Antecedentes y estado de la cuestión	14
III. Preguntas de investigación.....	20
IV. Objetivos, hipótesis y estrategia metodológica.....	20
i. Registro de actores involucrados	21
ii. Análisis de documentos institucionales y normativa	22
iii. Análisis integral del caso.....	23
V. Estructura de la tesis	24
CAPÍTULO 1: MARCO CONCEPTUAL.....	27
1.1 El rol del Estado como actor esencial de los procesos de desarrollo económico	27
1.2 Vínculo entre el Estado y las empresas.....	30
1.3 Los procesos de formulación, implementación y evaluación de una política pública..	35
CAPÍTULO 2: CARACTERIZACIÓN ECONÓMICA-PRODUCTIVA Y SOCIO-AMBIENTAL DE LA CUENCA MATANZA RIACHUELO	41
2.1 Orígenes de la contaminación en la Cuenca Matanza Riachuelo.....	42
2.2 Características económicas y productivas de la Cuenca Matanza Riachuelo.....	49
2.3 Características de las problemáticas socio-ambientales de la Cuenca Matanza Riachuelo	56
CAPÍTULO 3: LA CAUSA MENDOZA Y LA CREACIÓN DE LA AUTORIDAD DE CUENCA MATANZA RIACHUELO (ACUMAR).....	71
3.1 Orígenes de la “Causa Mendoza”	72
3.2 La creación de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR).....	77
3.3 El Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA)	83
3.4 La normativa de la ACUMAR relacionada con los procedimientos de fiscalización y control industrial	85
3.5 Observaciones sobre la gestión de la ACUMAR en relación a la fiscalización y el control industrial	93
CAPÍTULO 4: EL IMPACTO DE LA INTERVENCIÓN DE LA ACUMAR EN LAS CURTIEMBRES DE LA CUENCA	105
4.1 Principales rasgos del complejo productivo del cuero	105
4.2 Configuración de la actual industria del cuero.....	109
4.3 La intervención de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) y su impacto económico en las curtiembres de la Cuenca.....	114
CONSIDERACIONES FINALES	136

ANEXO METODOLÓGICO.....	140
BIBLIOGRAFÍA.....	142
LISTA DE NOMENCLATURA.....	161

INTRODUCCIÓN Y PROBLEMÁTICA

I. La intervención de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) y su impacto económico en las curtiembres como problema de estudio

El Riachuelo representa tristemente un caso emblemático de contaminación, deterioro sanitario y degradación ambiental conocido a nivel mundial, y su saneamiento aún es una deuda social y ambiental. No obstante, suele no dimensionarse la totalidad de la extensión territorial que involucra ese proceso de saneamiento. Es decir, el Riachuelo es solo el tramo inferior del Río Matanza, y la Cuenca Matanza Riachuelo (CMR) es la confluencia de todos sus afluentes.

Por lo tanto, sanear el Riachuelo, sanear el Río Matanza-Riachuelo, supone sanear toda su cuenca², como primera instancia para conseguir una mejora en la calidad de agua, que redunde en efectos positivos sobre los ecosistemas dañados y la calidad de vida de la población.

El Río Matanza-Riachuelo fluye con una orientación general de sudoeste-noreste a lo largo de 81km y en forma de sinuosos meandros, recogiendo el drenaje superficial de las aguas de una cuenca de aproximadamente 2047,86 km², con unos 64km de longitud y un ancho medio de 35km. Entre sus principales tributarios, se destacan los arroyos Morales, Cañuelas, Aguirre y Ortega. El más importante en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires es el arroyo Cildáñez, que se encuentra rectificado y parcialmente entubado.

La naciente del río en cuestión es la confluencia de los arroyos Castro y de los Pozos, en el partido bonaerense de Cañuelas. Aguas abajo del Puente de la Noria³, donde cambia el nombre de Matanza por el de Riachuelo, forma el límite entre la Ciudad

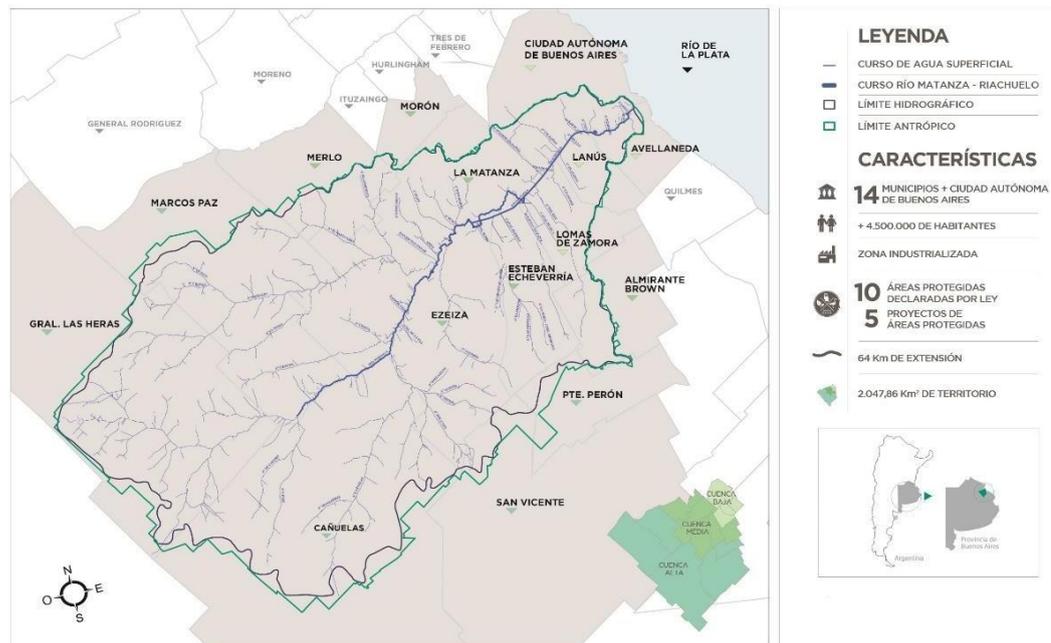
² La definición de cuenca aquí utilizada es la siguiente: “*La Cuenca hidrográfica es un territorio que es delimitado por la propia naturaleza, esencialmente por los límites de la zona de escurrimiento de las aguas superficiales que convergen hacia un mismo cauce. La cuenca, sus recursos naturales y sus habitantes poseen condiciones físicas, biológicas, económicas, sociales y culturales que les confieren características que son particulares a cada una. Físicamente representa una fuente natural de captación y concentración de agua superficial y por lo tanto tiene una connotación esencialmente volumétrica e hidrológica. Al mismo tiempo la cuenca, y sobre todo el agua captada por la misma, es una fuente de vida para el hombre, aunque también de riesgo cuando ocurren fenómenos naturales extremos como sequías o inundaciones o el agua se contamina*” (Dourojeanni, 1994: p.19).

³ El Puente de la Noria se ubica en el extremo sur de la Ciudad de Buenos Aires, uniendo el límite de la capital con la Provincia de Buenos Aires, en la divisoria del Partido de Lomas de Zamora con el Partido de La Matanza.

Autónoma de Buenos Aires y los partidos provinciales de Lomas de Zamora, Lanús y Avellaneda.

La sinuosidad de su recorrido, propia de un río de llanura, causada por la baja pendiente, en especial en la planicie aluvial que bordea el Riachuelo, dio origen a recurrentes y extensos anegamientos y ha dado lugar a la formación de lagunas, bañados y meandros abandonados. En ese tramo inferior, en la actualidad solo quedan la laguna Soldati y una ubicada dentro del Autódromo de la Ciudad de Buenos Aires, parcialmente modificadas, como evidencia de esa morfología.

Actualmente, la CMR tiene una población de aproximadamente 6 millones de habitantes distribuidos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los partidos bonaerenses de Almirante Brown, Avellaneda, Lomas de Zamora, La Matanza, Lanús, Cañuelas, Ezeiza, Las Heras, Marcos Paz, Merlo, Esteban Echeverría, Presidente Perón y San Vicente. Se trata de una de las regiones más urbanizadas del mundo, y su población representa el 14% de la población total del país. Además, en este territorio se concentran miles de establecimientos productivos, mayormente localizados en el sector inferior.



Cuenca hidrográfica Río Matanza Riachuelo. Fuente: ACUMAR

La fisonomía original del Río Matanza-Riachuelo resultó alterada por el proceso de ocupación de la Cuenca, en la que se distinguen tres zonas de características bien diferenciadas: la Cuenca Baja, coincidente con el Riachuelo, altamente urbanizada, abarca desde la desembocadura de este en el Río de la Plata hasta el Puente de la Noria; la Cuenca Media, periurbana o en vías de urbanización, va desde dicho puente hasta las confluencias de los arroyos Chacón y Cañuelas; y la Cuenca Alta, predominantemente rural, se extiende desde esas confluencias hasta el nacimiento del río.

El problema de la contaminación está asociado a diversas fuentes biológicas y químicas, y deviene de las múltiples descargas industriales y domésticas que han sido efectuadas sistemáticamente desde la ocupación del territorio mismo. La Cuenca Baja es el escenario donde las situaciones de deterioro ambiental se evidencian acentuadamente, correspondiéndose también con la presencia de la mayor cantidad de población e industrias.

Históricamente, el deterioro de la Cuenca respondió a distintos factores vinculados a la escasa planificación y control del proceso de urbanización, pero también a las características naturales poco aptas para el establecimiento humano en ese territorio. La falta de coordinación entre diversos instrumentos de ordenamiento territorial, la ausencia y la superposición de incumbencias entre distintas autoridades e instituciones, la falta de control y custodia del suelo urbano, han derivado en la proliferación de basurales y otras actividades no permitidas con la consecuente degradación del ambiente y fuerte incidencia en las condiciones de vida de sus habitantes, además de la ocupación irregular de población radicada en asentamientos informales, no aptos para el establecimiento humano, en condiciones de vulnerabilidad elevada (Clichevsky, 2002; Pirez, 1994, 2001; Gutiérrez y Merlinsky, 2010; Cappuccio y Mignaqui, 2012).

Cabe mencionar que el proceso de urbanización se inició en la Cuenca Baja precisamente, y su desarrollo estuvo asociado a las actividades económicas y portuarias localizadas en el Riachuelo. Fue así como hacia el siglo XVI ya se utilizaba al Riachuelo como puerto natural, y en el siglo XVIII se instalaron los saladeros y los primeros mataderos.

Sin embargo, el pico de mayor deterioro estuvo asociado a la industrialización del país⁴. Es entonces cuando se destacó el aumento en la densificación de usos e intensidad de ocupación del suelo –usos residenciales e industriales – y el incremento de la contaminación y degradación del curso de agua. En esa época, la mancha urbana se expandió hacia la Cuenca Media. La falta de políticas de control se evidenció en la franja costera, que se fue ocupando tanto por urbanizaciones precarias como por usos industriales no controlados.

En las décadas previas, hubo intentos de mejorar la situación y se han generado acciones concretas a tal fin, como la eliminación de naves en desuso y estado de abandono del tramo final del río. No obstante, el saneamiento no se concretó debido a un cúmulo de circunstancias políticas y administrativas, en un área parcelada en varias jurisdicciones y carente de una autoridad que pueda coordinar las decisiones y la acción de organismos de los tres niveles estatales y de variadas competencias.

El saneamiento de la CMR y la progresiva resolución de las tensiones que ello implica, se han puesto en marcha a partir de la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) con su fallo histórico en julio del año 2008. Dicho fallo, fue el resultado de una denuncia colectiva realizada por 17 personas contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 44 empresas que desarrollaban su actividad industrial en las adyacencias de la CMR en el año 2004.

Ante este fallo se reconoció la existencia de un derecho colectivo vulnerado cuya atención no podía quedar supeditada pura y exclusivamente a la decisión de los poderes públicos, ni librada a criterios de oportunidad y conveniencia de la propia administración.

Los vecinos denunciantes de la localidad de Dock Sud se organizaron y en primer lugar fueron al Hospital Interzonal General Agudos “Pedro Fiorito” de Avellaneda, donde se les hicieron estudios, y de los resultados surgió la presencia de plomo en sangre. Luego, un grupo de abogados ambientalistas presentaron la denuncia, exigiendo una compensación por los daños y perjuicios y la recomposición ambiental, con lo cual

⁴ En la bibliografía referida al tema, se mencionan dos momentos vinculados a la industrialización. El primero, desde 1900 a 1920 aproximadamente, refiere a la instalación de talleres metalúrgicos y astilleros, que contaminaban el río con metales pesados. Luego, desde 1930 hasta los años '70, los establecimientos fabriles se instalaron en la Cuenca por los bajos precios de los terrenos y paralelamente las distintas corrientes migratorias se asentaron en los barrios ribereños.

dejó de ser una demanda de los vecinos para trascender ese grupo e involucrar a otros. Los actores territoriales pudieron vehicular las demandas por la vía judicial gracias a la intervención de las organizaciones profesionales de la defensa del ambiente. A partir de dicha denuncia, la contaminación del Riachuelo se transformó en una problemática ambiental, reformulada en un problema político, y finalmente devenida en una política pública. (Merlinsky, 2013).

Así, la CSJN ordenó a los Estados involucrados la presentación un plan integrado que contemple un ordenamiento ambiental del territorio, el control sobre las actividades antrópicas, el estudio sobre el impacto ambiental de las empresas demandadas, un programa de educación ambiental y un programa de información ambiental. En este punto, admitió la participación como terceros interesados del Defensor del Pueblo de la Nación y de cinco organizaciones de la sociedad civil –Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Fundación Greenpeace Argentina, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Asociación Vecinos de La Boca y la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (ACDH)–, teniendo en cuenta que los intereses legítimos de estas organizaciones se encontraban estrechamente relacionados con la preservación del derecho a un ambiente sano.

Dichas organizaciones posteriormente conformaron un Cuerpo Colegiado a cargo del seguimiento de la causa judicial por mandato de la CSJN. En el mismo año, la Ciudad de Buenos Aires declaró la Emergencia Ambiental y Sanitaria en el ámbito de la Cuenca Matanza Riachuelo por el término de cinco años, que luego en el año 2011 extendió por cinco años más⁵. A la vez, se intimó a la ACUMAR a implementar un plan de saneamiento en respuesta a esa causa judicial conocida como “Causa Mendoza”.

ACUMAR se creó en 2006 mediante la Ley N° 26.168, atendiendo a la preocupante situación de deterioro ambiental de la Cuenca. En este escenario, ACUMAR articula políticas públicas comunes y coordina los esfuerzos interinstitucionales para la implementación del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA), cuyos objetivos se plantearon en los siguientes términos: 1) la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la Cuenca; 2) la recomposición del ambiente en todos sus componentes

⁵ Actualmente, se han presentado proyectos en la Legislatura Porteña para prorrogar la vigencia de la emergencia social, urbanística, ambiental y sanitaria de la Cuenca Matanza-Riachuelo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

(agua, aire y suelo) ; y 3) la prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción.

Asimismo, la CSJN en su fallo designó a la ACUMAR como responsable de la ejecución de la sentencia para el saneamiento de la CMR, y dispuso la obligación legal de recomponer el daño ambiental existente en la cuenca, imponiendo a las autoridades el deber de obtener resultados que tiendan a satisfacer los objetivos fijados en la sentencia. Esto le otorga una capacidad jurídica relevante para llevar adelante la coordinación de todas las jurisdicciones en las tareas requeridas para el saneamiento y recomposición del ambiente.

En términos de recursos económicos, este organismo accede a fuentes de financiamiento externas. Las grandes obras de infraestructura realizadas, en ejecución y proyectadas, han sido financiadas mediante un préstamo BIRF 7706-AR del Banco Mundial por un monto de u\$s 840 millones para su primer tramo. Además, el préstamo contiene componentes que permiten invertir en el fortalecimiento organizacional, el ordenamiento territorial y obras de infraestructura hidráulica.

La misión de ACUMAR es recuperar la CMR, generando resultados duraderos a través de la articulación de políticas públicas que promuevan nuevas obras de infraestructura, la limpieza y el mantenimiento del espacio público, el control de las condiciones ambientales y de la actividad industrial, entregando conocimiento y promoviendo el compromiso social como un valor fundamental para cumplir los objetivos propuestos. Sus facultades se vinculan a la regulación, control y fomento respecto de las actividades industriales, la prestación de servicios públicos y cualquier otra actividad con incidencia ambiental en la Cuenca, pudiendo intervenir administrativamente en materia de prevención, saneamiento, recomposición y utilización racional de los recursos naturales.

En cuanto al control industrial, se realizó una línea de base y un diagnóstico ambiental en noviembre de 2008, estimando que las industrias contribuían con un 70% de la carga orgánica y la mayor parte de la carga de sustancias tóxicas que eran vertidas a la Cuenca, siendo las principales fuentes de contaminación las curtiembres y los frigoríficos.

Más aún, se contabilizó a un total de 50 industrias como las aportantes del 95 % de la carga orgánica total generada por todas las industrias que vertían sus efluentes a la misma. Los rubros identificados como las principales fuentes de contaminación con

sustancias tóxicas resultaron ser las curtiembres, galvanoplastias, metalúrgicas, petroquímicas, químicas y farmacéuticas.

Luego del fallo de la Corte, ACUMAR empezó a trabajar muy activamente en lo que respecta al control industrial, siguiendo los lineamientos establecidos en el PISA, la normativa ambiental vigente, y también la normativa del propio organismo. La delimitación geográfica de la Cuenca que se implementó a los comienzos de esta intervención y hasta 2013, fue una demarcación del territorio en términos políticos, con lo cual su injerencia se expandía por sobre la totalidad de la superficie de los partidos y jurisdicciones que la comprenden⁶.

En una primera instancia, se obligó a las industrias a empadronarse ante la ACUMAR, resultando un total de aproximadamente 22.000 establecimientos⁷; el paso siguiente fueron las inspecciones y posteriormente las sanciones a aquellos que no cumplían con la normativa ambiental vigente a nivel local y/o nacional.

El curtido de cueros es una actividad industrial con fuerte presencia y tradición histórica en este territorio, y su permanencia ha sido considerada como uno de los responsables principales de la contaminación por su capacidad de vertidos industriales con carga orgánica y química de cromo y sulfuros⁸. A la vez, la falta de planificación

⁶ El 21 de octubre de 2013, por Resolución ACUMAR N° 1113/2013 publicada en el Boletín Oficial, se aprobó el mapa de delimitación topográfica de la Cuenca Hidrográfica del Río Matanza Riachuelo. En los considerandos de dicha resolución, se explica que en relación a los límites de la Cuenca Matanza Riachuelo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en sus resoluciones de fecha 27 de diciembre de 2012, dictadas en los autos caratulados: “*Recurso de hecho deducido por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en la causa Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/Daños y Perjuicios derivados de la contaminación ambiental*” y “*Recurso de hecho deducido por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en la causa ACUMAR s/Ordenamiento Territorial*”, estableció que la Cuenca en un sentido amplio, solo deberá ser el territorio que abarca la misma y aquel que pueda tener relación directa o indirecta con su saneamiento. En virtud de ello, se efectuó una demarcación exacta, con indicación de calles, alturas catastrales y demás referencias útiles.

⁷ A partir de la Resolución ACUMAR N° 7/2009, que obliga a los establecimientos radicados en la Cuenca Matanza Riachuelo a empadronarse, y teniendo en cuenta que hasta 2013 se consideraba parte de la órbita de injerencia de la ACUMAR a la totalidad del territorio de los 14 municipios bonaerenses y de la Ciudad de Buenos Aires, se registraron aproximadamente 22.000 establecimientos, que luego de la entrada en vigencia de la Resolución N° 1113/2013, ACUMAR pasó a controlar solamente a 16.600.

⁸ Según la Agencia para Sustancias Tóxicas y el Registro de Enfermedades (ATSDR), el cromo es un metal blanco grisáceo que tiene tres valencias, 2+, 3+ y 6+. Los derivados bivalentes son muy inestables y se oxidan fácilmente a derivados trivalentes. El que se utiliza para realizar el curtido es el cromo 3+, pero podría llegar a oxidarse y convertirse en cromo 6+, o cromo hexavalente, que sí es considerado peligroso para la salud humana.

En cuanto al sulfuro de hidrógeno, es un gas con un olor desagradable, característico a “huevos podridos”. Puede ser peligroso para la salud dependiendo de la duración de la exposición y de la concentración. Este gas es irritante para los pulmones, los ojos y el tracto respiratorio. La exposición puede producir dolor de cabeza, fatiga, mareos, andar tambaleante y diarrea.

Recuperado el 10 de junio de 2019, de <https://www.atsdr.cdc.gov/es/index.html>

urbana y la propia idiosincrasia de los empresarios fomentaron la radicación de dichos establecimientos en zonas residenciales, afectando la vida cotidiana con sus efluentes y el mal olor.

Así, tanto las curtiembres como los frigoríficos y las galvanoplastias fueron los objetivos hacia donde los mecanismos de control industrial de la ACUMAR se orientaron fuertemente durante los primeros meses posteriores al fallo de la CSJN. Y ante la imperiosa necesidad de demostrarles a los magistrados los resultados, se intervino con todo el peso de la ley.

En un principio, se habían contabilizado 180 establecimientos aproximadamente que se relacionaban con el curtido de cueros. De ese total, se declaró “Agente Contaminante” a 117 entre los años 2009 y 2018. Las empresas de mayor magnitud no fueron sorprendidas por la llegada de ACUMAR, ya que desde hacía unos años y en respuesta a las exigencias de determinados mercados, habían comenzado a realizar las inversiones pertinentes para reconvertir sus procesos productivos evitando la afectación ambiental.

Actualmente, el sector está dominado por un grupo de grandes empresas que concentran la mayor parte de la producción y de las exportaciones de cueros semiterminados y terminados. En menor medida, múltiples curtiembres medianas y chicas también proveen al mercado interno en la industria del calzado, marroquinería y ropa de cuero.

Lo cierto es que, a fines de 2018, a partir de un nuevo empadronamiento convocado por el organismo, se identificaron al menos 80 de estos establecimientos que habían cerrado sus puertas con posterioridad a la entrada en escena de la ACUMAR, mientras que 19 permanecían clausuradas por el organismo. Del resto de las “sobrevivientes”, se sabe que deben tercerizar parte del proceso productivo perdiendo rentabilidad, o directamente achicar la producción. Con lo cual, se ha observado un fenómeno de concentración económica a favor de las grandes curtiembres de la Cuenca.

En ese sentido, el problema de estudio de este trabajo es la identificación de posibles impactos económicos en el sector de las curtiembres, a partir de la intervención de control industrial de la ACUMAR en materia de protección del ambiente. Para ello, se compara la situación de inicio de dicha intervención con el escenario actual.

Las variables a comparar serán la cantidad de esos establecimientos productivos, su tamaño y la situación administrativa en la que se encuentran con el organismo en cuestión. Por lo tanto, la identificación del impacto económico viene dada de la consideración de la dinámica productiva de cueros dentro de la Cuenca en su conjunto, y los incentivos o desalientos a la producción que la política pública puede ocasionar, y no por los cálculos o estimaciones que la Economía Ambiental suele realizar⁹.

II. Antecedentes y estado de la cuestión

Con respecto a la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo, no hay en la actualidad ningún trabajo que aborde el impacto económico de su política en las empresas de la Cuenca, ni tampoco algún análisis de las consecuencias que la declaración de “Agente Contaminante” por parte de dicha autoridad puede acaecer en las pequeñas y medianas empresas.

A once años del fallo de la CSJN que puso en marcha el plan de acción de la ACUMAR, las consecuencias económicas de la fiscalización y el control industrial que realiza día a día en los establecimientos productivos de su área de implicancia, no han sido abordadas analíticamente. Si bien ha habido en este año 2019 cambios en la normativa, los mismos no suponen una adecuación a las distintas trayectorias que han desplegado las empresas de la Cuenca ante la intervención de la ACUMAR.

En función de los magros resultados de reconversión industrial, las modificaciones de la normativa incluyen más procesos sancionatorios, en lugar de sugerir distintas estrategias de intervención puntual para cada tipo de industria, teniendo en cuenta su actividad productiva y tamaño de los establecimientos. Pero principalmente, sería importante considerar en dichas modificaciones, el cúmulo de conocimiento y de experiencia que en estos años se ha generado en relación al funcionamiento cotidiano de las empresas, que aún no logran reconvertirse.

Sin embargo, dada la emergencia en las últimas décadas de la preocupación por la contaminación ambiental, y en particular el ingreso en la agenda institucional de la

⁹En términos generales, la Economía Ambiental se ocupa de los temas vinculados a la eficiencia en la problemática ambiental, a la valuación económica de costos y beneficios ambientales, y al cálculo de los impactos de las distintas políticas ambientales en materia de innovación, competitividad y localización de las empresas (Klink, y Alcántara *eds.*, 1994; Rezk *ed.*, 2011).

degradación del Riachuelo, han surgido trabajos que abordan este caso desde diversas ópticas, como ser el conflicto social devenido de la contaminación ambiental, la dimensión política e institucional de la gestión de la cuenca, el derecho ambiental, entre otras.

En primera instancia, los trabajos de Auyero y Swistun (2006; 2007; 2008) dan cuenta del sufrimiento ambiental a través del recorte de una visión de Villa Inflammable en Dock Sud, zona en la cual se originó la “Causa Mendoza”, y se aborda la problemática de la contaminación ambiental desde los aspectos cotidianos de los actores involucrados (vecinos, políticos, empresarios, etc.). Allí, se mencionan las percepciones que los habitantes tienen de su hábitat contaminado. Por otra parte, Fragas (2014) evalúa la intervención de la ACUMAR en la ejecución de un plan de urbanización proyectado para dicho barrio, haciendo énfasis en las falencias del mismo para su implementación.

A su vez, Merlinsky (2013) se concentra en el conflicto que atraviesa el saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo, reconstruyendo la historia de su degradación, y observando aquellos factores y actores involucrados que hicieron posible la movilización política en relación a la recomposición ambiental del Riachuelo.

A través del estudio de este caso, la autora se propone manifestar la cuestión de la “justicia ambiental” y el alto componente de clase que se esconde detrás de este concepto, evidenciando la segregación de los peligros ambientales. El objetivo central de la investigación es comprender la dinámica de construcción política de la cuestión ambiental, tomando al del Riachuelo como “caso testigo”, debido a sus características particulares que lo definen como punto de inflexión para la problematización de la cuestión ambiental de la región metropolitana bonaerense.

Cabe mencionar que la Dra. Gabriela Merlinsky es investigadora independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con sede en el Instituto de Investigaciones “Gino Germani”, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA), y dentro del Área de Estudios Urbanos, ha dirigido al menos tres proyectos de investigación vinculados al conflicto ambiental del Riachuelo, a las políticas públicas devenidas de dicho conflicto, al estudio de la “Causa Mendoza”, y al cambio climático y su relación con la Cuenca Matanza Riachuelo (Merlinsky, 2011; Merlinsky, Bouzo y Tobías 2012; Merlinsky, 2014; Merlinsky, 2016; Merlinsky, 2016b; Merlinsky, 2017; Merlinsky, Scharager y Tobías, 2017).

Asimismo, el Programa Urbanismo y Ciudad de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la UBA tiene investigaciones realizadas y artículos publicados relacionados con el ordenamiento territorial de la Cuenca, y la intervención de la ACUMAR (Cappuccio y Mignaqui, 2012; Cappuccio y Mignaqui, 2015).

De igual modo, Panario Centeno (2010) elaboró un documento de trabajo de Contabilidad Social, que contiene información contable ambiental de las empresas demandadas en la causa Matanza-Riachuelo, en el marco del Proyecto UBACyT E010, en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Allí, se analiza información ambiental suministrada por dichas empresas en los informes o estados contables, a los fines de evaluar su nivel de compromiso social y con el ambiente.

Sobre la ACUMAR y la contaminación de la Cuenca, Aizen (2014) realizó una investigación periodística original que contempla la historia urbana de la zona, su desarrollo y su contaminación, adentrándose en las vidas y padecimientos de quienes fueron arrojados a las márgenes del río y la sociedad. Dicha investigación contiene datos muy certeros provenientes de los relevamientos de campo y entrevistas realizadas a personalidades claves involucrados con el proceso de saneamiento ordenado por la Corte Suprema.

Si bien se trata de un trabajo periodístico que no tiene la pretensión de ser académico, es muy valioso este aporte ya que contiene las voces de actores diversos pero fundamentales del caso. Se comentan anécdotas, se contraponen las miradas de funcionarios públicos, integrantes de ONGs y de empresarios, y también, se describe el proceso productivo de las curtiembres, frigoríficos y galvanoplastias a partir de las visitas que la autora realizó a distintos establecimientos radicados en la Cuenca, logrando captar la idiosincrasia de quienes están al frente de estas actividades.

Resulta pertinente a los objetivos de esta tesis citar textualmente unas líneas de esta investigación, que devienen de las conclusiones que plantea la autora sobre una entrevista a unos curtimbreros del Partido de Lanús: *“La Causa Mendoza, de la que no se habían ni enterado por los diarios, les había cambiado la vida. Seguramente, la reconcentración del negocio curtidor no era lo que hubieran querido los jueces de la Corte cuando dictaron su fallo. Pero es un poco lo que pasó”* (Aizen, 2014: p. 77).

En lo que refiere específicamente al mercado de cueros, hay una serie de estudios que son de utilidad para lograr una aproximación al contexto actual en que dicho mercado se desenvuelve, tanto a nivel nacional como internacional. A modo de primer

acercamiento, Salvador (2013) desarrolla los períodos de la evolución de la industria curtidora en la Argentina, la cual encuentra sus orígenes en el norte de nuestro país, aunque en la actualidad la zona sur del conurbano bonaerense –en especial los partidos de Avellaneda y Lanús- asumen dicha actividad como propia. Su investigación incluye en cada etapa análisis relacionados con la economía, la ganadería, el comercio exterior, etc.

Por otra parte, y desde una perspectiva económica, Esteban Ferreira ha publicado artículos en revistas relacionadas al sector del cuero, en los cuales se argumenta que, a diferencia de los grandes productores y exportadores de cueros, el proceso industrial argentino se truncó en perjuicio de las etapas productivas con mayor valor agregado, y solo abastece cueros semiterminados al mercado mundial. El resultado global es una estructura de exportaciones más primaria y con precios más bajos (Ferreira, 2011; 2011b; 2011c).

En consecuencia, el aspecto sobresaliente es la inserción de la industria curtidora nacional en el mercado global como productora de *commodities*, resultando en un escaso desarrollo de los bienes finales de la cadena. Las características de la oferta de cuero y las políticas públicas han moldeado una cadena de valor desequilibrada con escaso valor agregado y tendencia hacia su primarización (Ferreira y Schorr, 2012).

En cuanto a trabajos que vinculen directamente a las curtiembres con la contaminación ambiental, Greenpeace Argentina ha publicado informes que relatan cuál es la situación del Riachuelo como receptor de los efluentes contaminados que provienen de estas industrias. Entre otras cosas, la organización cuestiona que las cantidades de sustancias peligrosas que ACUMAR tolera volcar siguen siendo contaminantes, y se ejemplifica con casos concretos (Greenpeace Argentina, 2012).

En esta línea de argumentación, y dado que la industria del curtido de cuero tiene una presencia fundamental en la Cuenca Matanza Riachuelo, se denuncia que ni la industria del cuero ni ACUMAR llevan adelante controles efectivos sobre los vertidos industriales.

Asimismo, se dan a conocer datos y cifras relacionados con los establecimientos vinculados al cuero. Estos son más de 200, de los cuales cerca de 180 están dedicados al curtido de cuero, y se reconoce que dicho sector está dominado por un grupo de grandes empresas que concentran la mayor parte de la producción y el 80% de las exportaciones de cuero semiterminados y terminados. El restante 20% del mercado

local es abastecido por múltiples curtiembres medianas y chicas, que proveen al mercado interno (Greenpeace Argentina, 2013).

De las tesis de posgrado de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, se encontraron dos investigaciones relacionadas con las curtiembres de la Cuenca. Primero, Grabowski (2008) explica que las pequeñas curtiembres de la zona sur del Gran Buenos Aires carecen de las tecnologías apropiadas para competir en un mercado globalizado y de la logística adecuada que posibilite una mayor expansión comercial. La autora propone formar una integración horizontal mediante prácticas asociativas, y así mejorar las condiciones de comercialización y financiamiento en las etapas manufactureras.

De unirse varias curtiembres, será factible por un lado el acceso al crédito para la construcción de una planta de tratamiento de efluentes industriales; y, por otra parte, la introducción en los mercados mundiales de una marca de productos de cuero argentino, expandiéndose hacia las manufacturas de cuero. A la vez, advierte de la necesidad de políticas públicas y económicas que alienten este proceso. (Grabowski, 2008).

La segunda investigación, se trata de una tesis de doctorado en la cual se llevó adelante un estudio descriptivo que compara curtiembres del Partido de Lanús con unas seis curtiembres japonesas. Las hipótesis planteadas sugieren que la legislación japonesa contempla ampliamente la problemática de las pequeñas y medianas empresas, y a la vez el grado de concientización de los empresarios japoneses ayudo a concretar el proceso de reconversión industrial para dejar de contaminar. Por eso, si bien el proceso de reconversión fue complejo, fue asumido con responsabilidad y sin oponer resistencia (Frecia, 2017).

En cambio, el autor sugiere que en Argentina, de mantenerse el escenario actual, el resultado del proceso de reconversión que la ACUMAR persigue de la industria del cuero será la concentración en pocas manos, ya que solo las grandes curtiembres pueden llevar adelante procesos sostenibles tanto ambiental como económicamente (Frecia, 2017).

Como es posible advertir, existen diversos trabajos que aportan herramientas para pensar la complejidad de la contaminación en la Cuenca Matanza Riachuelo, como también están aquellos estudios sectoriales del mercado de cueros que muestran la

vulnerabilidad de dicho mercado ante los vaivenes de la economía nacional y del mundo actual.

A la vez, la gestión de la ACUMAR es permanentemente evaluada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación y por la Auditoría General de la Nación. También, se destacan los informes elaborados por el Cuerpo Colegiado (conformado por Asociación de Vecinos La Boca, la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos, el Centro de Estudios Legales y Sociales –CELS-; Greenpeace Argentina y la Fundación Ambiente y Recursos Naturales –FARN-; y coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación).

No obstante, existe una vacancia al no evidenciarse numerosos estudios pormenorizados que conjuguen el accionar de la política pública implementada por la ACUMAR con el impacto en términos económicos que genera esta política sobre determinados sectores productivos de la Cuenca. Considerando que se trata de un territorio muy poblado e industrializado –en comparación con el resto del país-, resulta menester enfocar la mirada en las consecuencias que la implementación de esta política pública puede ocasionar en los conglomerados productivos de la zona.

Si bien en el marco del presente trabajo, no se realizan estimaciones financieras o los cálculos que suele hacer la Economía Ambiental sobre costos y externalidades, se intenta demostrar cómo una política pública, cuyo objetivo principal es la mejora de la calidad de vida y la recomposición del ambiente, y que a su vez tiene injerencia en la producción industrial, puede afectar el esquema productivo. Dicha incidencia requiere de la implementación de diversas estrategias empresariales, que inevitablemente repercuten en la rentabilidad, en los diseños de inversión y en los niveles de empleo.

En este punto, es dable retomar el concepto de “desarrollo sustentable”, que respalda las directrices a seguir marcadas por la ACUMAR, y que aboga por los cambios estructurales del modelo de producción para generar un crecimiento económico que acompañe la equidad social y la conservación de los bienes comunes, reconociendo los límites y las potencialidades de la naturaleza.

Si el objetivo es alcanzar las metas del desarrollo sustentable en el ámbito de la Cuenca Matanza Riachuelo, es clave contar con caracterizaciones pormenorizadas de todos sus componentes territoriales, incluyendo a la industria. Solo desde ese lugar, podrán pensarse intervenciones oportunas y eficaces para concretar los objetivos de las

políticas públicas planteadas. Asimismo, durante la implementación de dichas políticas, también es necesario evaluar las consecuencias o impactos en sus distintas facetas, a los fines de verificar si es preciso o no una corrección.

Por todo lo expuesto, es dable concluir que existe una vacancia dentro del cúmulo de conocimiento producido sobre la temática, ya que no se han generado estudios que den cuenta del impacto de la declaración de “Agente Contaminante” sobre el total de las empresas de la Cuenca; y respecto al sector curtidor en particular, se han esbozado algunas hipótesis, que al día de hoy pueden afirmarse con la evidencia empírica. De esta manera, resulta conducente aportar con la realización de la investigación aquí presentada.

III. Preguntas de investigación

A partir de lo expuesto anteriormente, la presente tesis de investigación parte del siguiente interrogante: *En la dinámica productiva de las curtiembres radicadas sobre la Cuenca Matanza Riachuelo, ¿Cuál fue el impacto económico tras la declaración de “Agente Contaminante” asignada por la ACUMAR?*

IV. Objetivos, hipótesis y estrategia metodológica

En función del interrogante planteado, el objetivo general es analizar el impacto económico que causó la implementación de la política de ACUMAR en las curtiembres declaradas “Agente Contaminante” radicadas sobre la Cuenca Matanza Riachuelo, entre los años 2009 y 2018.

A los fines de concretar ese objetivo general, se ha decidido cumplimentar cuatro objetivos específicos: en primer lugar, caracterizar la situación socioambiental y económica-productiva de la Cuenca. Luego, analizar las características centrales del Digesto Normativo de la Autoridad de Cuenta Matanza Riachuelo, a los fines de describir cómo es pensada la implementación de las acciones de su política pública. Tercero, identificar cuáles han sido los efectos económicos sobre las curtiembres tras la declaración de “Agente Contaminante” efectuada por la ACUMAR sobre el conjunto del sector curtidor radicado en la Cuenca. Y por último, comparar los

objetivos del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) con los resultados de la implementación de la política en las curtiembres.

La hipótesis que guiará el desarrollo del presente trabajo sugiere que: *ACUMAR al declarar “Agente Contaminante” a curtiembres radicadas sobre la Cuenca Matanza Riachuelo, entre los años 2009 y 2018, generó profundos cambios en la estructura del sector, perjudicando principalmente a las curtiembres de menor tamaño.*

De ese modo, lo que se ha observado es el cierre paulatino de gran parte de las curtiembres radicadas en la Cuenca, tratándose de pequeñas y medianas empresas; otro tanto de iguales características recortó su producción, perdiendo rentabilidad y tercerizando parte de sus procesos productivos en las curtiembres grandes, que sí tienen capacidad para absorber el proceso completo.

Para poder dimensionar el impacto económico de la intervención de la ACUMAR sobre las 117 curtiembres declaradas “Agente Contaminante”, se necesitan estrategias metodológicas múltiples que van desde el seguimiento de las páginas informáticas donde los diversos actores involucrados se manifiestan hasta entrevistas en profundidad. A continuación, se describen las principales técnicas, especificando para qué nivel de análisis se refieren.

i. Registro de actores involucrados¹⁰

A) En principio, se procedió a clasificar las 117 curtiembres declaradas “Agente Contaminante”. Se utilizó información suministrada por las empresas a los fines de conocer cuál era la cantidad de trabajadores que cada una tenía al 2009, y en función de una estratificación elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) se determinó la envergadura de estas.

Los subconjuntos de tamaños representativos de distintos tipos de plantas fabriles elaborados por el INDEC, son los siguientes:

- Hasta 10 personas ocupadas (industria pequeña);
- Entre 11 y 50 personas ocupadas (industria pequeño-mediana);
- Entre 51 y 100 personas ocupadas (industria mediana);

¹⁰ Ver Anexo metodológico al final de este trabajo.

- Entre 101 y 300 personas ocupadas (industria mediano-grande); y
- Más de 301 personas ocupadas (industria grande).

B) Con el objetivo de crear una tipología de estrategias empresariales asumidas para cumplir con la normativa de ACUMAR, se realizaron cuatro entrevistas en profundidad a responsables técnicos de curtiembres, en un intento de averiguar de qué manera estas empresas han tenido que modificar sus procesos productivos, como también cuáles han sido los beneficios y los perjuicios de la reconversión.

C) A su vez, se realizaron nueve entrevistas a personas vinculadas con esta actividad, (empresario e integrante de una de las cámaras, abogados representantes de curtiembres ante la ACUMAR, representante de cooperativas del sector, y empresarios).

D) En cuanto al organismo, se entrevistó a cuatro funcionarios de las áreas de control industrial de distintas gestiones, para ahondar en el discurso que los responsables de hacer cumplir la normativa tienen con respecto al rol de los empresarios y de la ACUMAR en el saneamiento del Riachuelo.

Asimismo, se llevaron a cabo entrevistas a ocho inspectores y analistas técnicos, que por su labor diaria, son los que tienen una relación directa con las curtiembres. Ellos aportaron, desde su experiencia, ideas acerca de cómo ha sido la reacción empresaria ante el advenimiento de la declaración de “Agente Contaminante”, y cómo han procedido al respecto durante estos años.

ii. Análisis de documentos institucionales y normativa

El análisis del Digesto Normativo de la Autoridad de Cuenta Matanza Riachuelo y del Plan Integral de Saneamiento Ambiental tiene como objetivo encontrar aquellos artículos y puntos que dejen en evidencia si se van a tener en cuenta ciertas especificidades de las empresas -como ser envergadura, estructura productiva, cantidad de empleados, etc.- a la hora de exigir cumplimiento a la norma, o si esas particularidades influyen en algo en cuanto al apoyo financiero y técnico para que las empresas puedan alcanzar la reconversión. En este sentido, se busca conocer el tratamiento que han recibido las pequeñas y medianas empresas.

iii. Análisis integral del caso

A los fines de dilucidar cuál fue el impacto económico tras la declaración de “Agente Contaminante” asignada por la ACUMAR en las curtiembres radicadas en la Cuenca, se utilizó como metodología de evaluación, un modelo no experimental que puede ser aplicado cuando la población objetivo no puede ser comparada con un grupo de control. Se considera sólo la población sobre la cual se aplica la política pública, impidiendo controlar la incidencia de variables exógenas.

El modelo no experimental aquí utilizado es el “Modelo antes-después (sin grupo de comparación)”, para el cual se efectúa una medición “antes” –en este caso, la política de control industrial de la ACUMAR- que el proyecto sea implementado y se comparan los valores obtenidos con los resultados derivados de levantar una línea de comparación, “durante” la operación o “después” que el proyecto ha concluido (Cohen y Martínez, 2004).

La instancia de medición aplicada en el “antes”, es justamente la contabilización de las curtiembres empadronadas por la ACUMAR al 2009, dentro de su ámbito de competencia; la posterior identificación de aquellas declaradas “Agente Contaminante”; y por último, la clasificación de dichas empresas en función de la cantidad de trabajadores que cada una de ellas tenía al momento de inicio de la intervención de la ACUMAR.

Luego, en la etapa del “durante” y del “después” del modelo no experimental, se realizaron los siguientes pasos:

A) Se clasificaron a las 117 curtiembres declaradas “Agente Contaminante” en función de su tamaño, y luego según la condición de empresa clausurada, empresa reconvertida, empresa en cumplimiento del Plan de Reconversión Industrial, o empresa cerrada indicando el cese de la actividad.

B) Se creó una matriz de datos a partir de las entrevistas para poder analizar los resultados.

C) Una vez clarificadas las estrategias empresariales llevadas adelante para encarar la intervención de la ACUMAR, se intentó identificar instancias de cooperación y de obstaculización a los objetivos de sustentabilidad propuestos en el PISA.

D) A partir de la lectura de esos resultados, se arriban a algunas conclusiones teniendo en cuenta en dicho análisis cómo había sido diseñada la política del organismo, cómo ha sido implementada y cuáles fueron sus resultados.

V. Estructura de la tesis

A los fines de organizar la argumentación, esta tesis se divide en cuatro capítulos, además de la introducción y las consideraciones finales. En el primero de ellos, se dan a conocer cuáles son las perspectivas y enfoques desde los cuales se ha estudiado el caso de la ACUMAR. El marco conceptual incluirá a todas aquellas herramientas teóricas y metodológicas que serán utilizadas para abordar el caso desde una óptica de la Sociología del Desarrollo.

Considerando las competencias de ACUMAR, su amplitud y prevalencia contrastan fuertemente con el carácter restringido de las competencias que en forma predominante hasta ahora se asignan a los organismos de cuencas hídricas. Este factor la constituye como un caso único en el país, que ha generado curiosidad en ciertos ámbitos académicos.

En particular, ha llamado la atención la emergencia sanitaria y el conflicto social que de ella deviene, como también la necesidad imperiosa de una respuesta interjurisdiccional que se incorpore en la agenda política. Este conflicto, que tiene diversas aristas y múltiples responsables, ha puesto en tela de juicio las maneras en que se ha producido a lo largo de los años la expansión industrial y poblacional en la zona.

Por ende, la Justicia al impartir su posición sobre las responsabilidades de cada actor partícipe y culpable de la contaminación del Riachuelo, no titubeó en señalar al sector de la industria curtidora –entre otros-, cuya presencia en el territorio es tan añeja como su propia urbanización.

Como se anticipa en la introducción, la degradación ambiental de la Cuenca es una clara e irrefutable consecuencia de la ausencia de planificación urbana que ha caracterizado los inicios del aumento demográfico de esta región. Tanto la emergencia de actividades económicas -estrechamente relacionadas con la ganadería y con la posibilidad de hacer uso y abuso de las aguas del Río-, como la llegada de nuevos habitantes y la ocupación de tierras antes despobladas, constituyen las dos caras de un proceso dual.

Asimismo, el Estado ha intentado poner en marcha diversos mecanismos para morigerar los distintos problemas socio-sanitarios que ese abuso del Río ha ido provocando a lo largo de la historia. En efecto, se registran varios antecedentes legales y políticas públicas que evidentemente han fracasado o no han sido lo suficientemente eficaces para desterrar el problema.

De esta forma, en el capítulo 2 se presentan las principales características de la Cuenca en términos económicos-productivos y sociales, y su relación con la contaminación. A tales fines, se han utilizado documentos elaborados por la ACUMAR, por otros organismos públicos, y aquellos realizados por distintas organizaciones de la sociedad civil, como también otras fuentes bibliográficas que abordan la temática desde sus múltiples aspectos.

Retomando lo último descrito en el capítulo 2, el capítulo 3 tiene el objetivo de describir el proceso que dio lugar a la judicialización de una problemática socioambiental, como es la contaminación de la Cuenca Matanza Riachuelo, y al mismo tiempo caracterizar al organismo estatal encomendado para efectuar el cumplimiento del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación respecto a esta causa.

Para ello, se incorporan en el análisis los datos obtenidos a través de las entrevistas realizadas en el marco de esta investigación, en conjunción con una serie de fuentes secundarias (información aportada por la página web de la ACUMAR, además de otros documentos elaborados por las partes intervinientes en la causa).

Con estos datos, lo que se pretende demostrar es la complejidad de las problemáticas a resolver para cumplir con el fallo de la Corte, y las falencias que la ACUMAR ha tenido desde sus inicios para alcanzar sus objetivos, que de persistir en el tiempo pueden llevar a una situación de estancamiento y de poco avance en la recomposición ambiental de la Cuenca.

En el cuarto y último capítulo, se presenta el aporte sustancial que esta tesis tiene como meta, que es el impacto de la intervención de la ACUMAR en el mercado de cueros de la Cuenca. Allí, se exponen las particularidades del mercado de cueros en el mundo y en la Argentina, con el objetivo de contextualizar la situación en la que se encuentran las 117 curtiembres declaradas “Agente Contaminante”, y a partir de dicho análisis se podrán realizar las inferencias pertinentes para evaluar cómo ha sido ese impacto.

Tras realizar el correspondiente análisis de toda la información recabada, se llega a la conclusión de que las curtiembres de la Cuenca han sido históricamente señaladas como las responsables de la contaminación del Riachuelo. El Juez que llevó adelante la “Causa Mendoza” en sus primeros años tomó nota de esto, y ordenó intervenir en ellas fuertemente, sentando las bases del vínculo establecido con la ACUMAR.

En virtud de las propias características de la normativa del organismo, se ha pretendido que las curtiembres cambien sus procesos productivos y mejoren la calidad de sus efluentes en el plazo de un año. Es decir, revertir décadas de ausencia de gestión ambiental en un año, en un contexto nacional e internacional poco favorable en términos de oportunidades y rentabilidad.

Por ello, hacia fines del 2018, el número de curtiembres radicadas en la Cuenca había decrecido notablemente. No obstante, las ganadoras de este período, aquellas grandes curtiembres que ya antes de la llegada de la ACUMAR habían estado trabajando para adecuarse a las nuevas exigencias de índole ambiental, supieron acaparar aquellos volúmenes de producción antes generados por las curtiembres de menor envergadura, que no han podido subsistir con las nuevas reglas de juego impuestas por la ACUMAR. En las consideraciones finales, se retoman las preguntas preliminares que dieron origen a este trabajo, y se intenta contrastar la hipótesis a la luz de los datos empíricos y de las distintas fuentes consultadas.

CAPÍTULO 1: MARCO CONCEPTUAL

El objetivo general de la presente tesis es analizar el impacto económico que causó la implementación de la política de la ACUMAR en las curtiembres declaradas “Agente Contaminante” radicadas sobre la Cuenca Matanza Riachuelo, entre los años 2009 y 2018. En este sentido, la fundamentación teórica de este trabajo supone tres ejes principales. En primera instancia, se presentarán argumentos que sustenten el rol del Estado como actor esencial de los procesos de desarrollo económico. Luego, será analizado el vínculo entre el Estado y las empresas, teniendo en cuenta la propia experiencia a nivel nacional. Y, en tercer lugar, se considerarán algunas perspectivas elegidas en función del objetivo planteado para dar cuenta de los procesos de formulación, implementación y evaluación de una política pública.

1.1 El rol del Estado como actor esencial de los procesos de desarrollo económico

Las consecuencias negativas en términos económicos, políticos y sociales de las reformas neoliberales impulsadas por el Consenso de Washington, abonaron la discusión sobre el rol de Estado en la promoción del desarrollo económico en países periféricos. Surgieron así estudios basados en las experiencias de desarrollo industrial tardío de los países del sudeste asiático, que destacan la presencia central del Estado en el direccionamiento de los procesos de industrialización.

No obstante, las referencias históricas demuestran la incapacidad de los Estados latinoamericanos para disciplinar a los actores económicos, en especial al capital productivo y financiero concentrado y trasnacional. Además, los Estados latinoamericanos, a diferencia de los países asiáticos estudiados, padecieron la sujeción a los financiamientos de organismos internacionales durante los años '90, que inexorablemente azotó la autonomía estatal a favor de los requerimientos impuestos (Fernández y García Puente, 2013).

Por ello, si bien para el objetivo de este trabajo, que es analizar el impacto económico causado por la implementación de una política pública en un sector productivo específico, es pertinente traer a colación conceptos teóricos de la perspectiva histórico-institucional sobre el rol del Estado y el análisis de las capacidades estatales, el uso de estos insumos teóricos no implica concluir responsabilizando solamente a las

condiciones y características del aparato estatal del desarrollo de una política pública desconociendo las relaciones sociales que lo sostienen y constituyen, sino simplemente comparar un ideal de gestión estatal con lo que efectivamente se observa.

El concepto de “desarrollo” aquí utilizado supone el desarrollo de la cadena productiva o integración vertical de la industria, la incorporación de conocimientos al proceso productivo que complejicen la producción de los bienes y servicios en detrimento de los *commodities* industriales o bienes primarios, y la sustitución de importaciones. Considerando las características de la estructura productiva argentina, la puesta en marcha de políticas públicas que fomenten los ítems mencionados previamente, supondría una mayor independencia de la economía mundial y sus crisis, como también un alivio en la restricción externa (Schorr, 2013).

En ese sentido, se asume, tal como lo hacen Castellani y Llanpart (2012), que la intervención estatal es crucial para alcanzar un proceso de desarrollo sostenido, y en consecuencia, merece ser estudiada. Por ello, se recomienda el instrumental teórico-metodológico original aportado por la corriente institucionalista, que permite pensar la cuestión interna del aparato burocrático. No obstante, se deja en claro que esta corriente prescinde de explicaciones basadas en la correlación de fuerzas que determinan a las distintas modalidades que puede asumir la intervención estatal.

Hecha esta aclaración, y siguiendo el argumento de las autoras mencionadas en el párrafo anterior, quienes sugieren que con reconstruir la orientación de la intervención estatal no es suficiente para determinar cuáles han sido o son las posibilidades y limitaciones del accionar del Estado, es que resulta necesario analizar la dimensión cualitativa. Es decir, considerar la calidad de la intervención estatal, en dos dimensiones fuertemente imbricadas: una dimensión externa o relacional que da cuenta de su nivel de autonomía respecto a otros actores sociales; y una dimensión interna que abarca a las capacidades administrativas y burocráticas (Castellani y Llanpart, 2012). La calidad de la intervención se observa en una dimensión externa a través de su grado de autonomía, el cual equivale a una situación contrapuesta a la cooptación de cuadros burocráticos y de reductos de funcionarios. Así, la autonomía o potencia de un Estado para concretar sus objetivos sin ser acorralado por los factores de poder o situaciones socioeconómicas desfavorables, se vincula estrechamente con las capacidades estatales (Skocpol, 1989).

Sin embargo, Evans (1996) agrega que un Estado para impulsar el desarrollo no solo debe estar aislado de los intereses particulares, sino que se requiere de un Estado enraizado (o encastrado) en la sociedad, de una fuerte inmersión en la estructura social circundante. Si el Estado fuese autónomo pero no enraizado no contaría con el *expertise* y los recursos que los privados ponen a disposición de la implementación de las políticas de desarrollo. Y en el caso de que fuera enraizado y no autónomo, se correría el riesgo de ser capturado y desmembrado.

Por su parte, retomando a Amsden (1989; citado en Schneider y Wolfson, 1999) se incorpora a la discusión sobre enraizamiento, la reciprocidad; cuanto mayor sea la reciprocidad en las relaciones entre las empresas y el Estado, mayor será la velocidad del crecimiento económico. Un ejemplo de reciprocidad podría ser el otorgamiento de subsidios a cambio de ciertas normas de desempeño de cumplimiento efectivo. La reciprocidad es una relación jerárquica unilateral en la que los funcionarios estatales pretenden obtener de los empresarios una conducta adecuada y el disciplinamiento del capital.

En este intento de los académicos del desarrollo por demostrar la centralidad del Estado, Chibber (2002) sostiene que por más autonomía que el Estado tenga de las corporaciones, sus propias estructuras burocráticas pueden no ser lo suficientemente capaces para intervenir eficazmente. Para promover el desarrollo, las élites políticas necesitan no sólo lograr un grado de autonomía de las élites locales, sino también reforzar la calidad de sus instituciones a partir del afianzamiento de la coherencia interna.

Para Evans (1995), dicha coherencia está asegurada si se respetan ciertas reglas burocráticas firmes y claras. Sin embargo, Chibber (2002) disiente y asume que esto tampoco es suficiente; coherencia también implica cierto grado de articulación entre las distintas agencias estatales en pos de lograr una meta en común. No se puede pretender que sea la racionalidad burocrática la única responsable de la capacidad estratégica estatal, sino que la participación de otras agencias estatales que puedan disciplinar a los organismos del mismo Estado puede resultar en un incremento del rendimiento.

En cuanto a la dimensión interna, según Evans (1995) el éxito de un Estado que impulsa el desarrollo tiene relación con la hipótesis weberiana de la necesidad de una burocracia coherente y meritocrática; las redes internas son indispensables para lograr

la coherencia burocrática. A su vez, la coherencia burocrática interna es una precondition para la participación efectiva del Estado en las redes externas. En suma, el estereotipo de un Estado que impulsa el desarrollo debe ser capaz de formular independientemente sus propios objetivos, y ser capaz de apoyarse en los trabajadores del Estado para implementarlos, y que dicha concreción sea importante para sus propias trayectorias laborales (Evans, 1995).

Para evaluar las capacidades estatales, Sikkink (1993) en primer término define a este tipo de capacidad, como la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales, y no puede medirse en términos absolutos, sino según la adecuación o inadecuación de esa capacidad respecto de las funciones que debe cumplir.

Y para ello, sugiere analizar tres atributos: las tendencias organizativas, los procedimientos operativos y el talento intelectual de los burócratas. Resulta muy notoria la especial relevancia que le asigna Sikkink a la capacidad burocrática, enfatizando la necesidad de estructuras organizativas que cuenten con una plantilla de funcionarios con capacidad técnica y de carrera.

Asimismo, Castellani y Llanpart (2012) plantean la importancia de estudiar las capacidades de un organismo o agencia estatal analizando los modos en que estos organismos han sido organizados para concretar los objetivos propuestos, porque las decisiones sobre la carrera administrativa y la asignación de recursos pueden devenir de niveles superiores dentro de la jerarquía estatal, y no necesariamente haberse decidido dentro del organismo en análisis. Así, se propone enfocar la mirada en los manuales administrativos y de procedimientos.

Por otra parte, una dimensión fundamental que se vincula estrechamente con los procesos de desarrollo económico es la “política industrial” que emprende cada Estado, entendiéndola como la *“herramienta del Estado para mejorar la inserción de los sectores industriales en el comercio internacional, para desarrollar un mercado interno integrado y para contribuir a mejorar la calidad de vida de la población por el potencial de la industria en la generación de empleo”* (Couto, 2010: p. 3).

1.2 Vínculo entre el Estado y las empresas

Siguiendo a Serrani (2012):

Ya desde finales de los '70, pero sobre todo en los '80 y principios de los '90, la nueva sociología del desarrollo, nutriéndose del legado de los teóricos de la economía del desarrollo como del estructuralismo latinoamericano (y en menor medida de sus críticos en las diferentes vertientes de los estudios de la dependencia latinoamericana), formó un cuerpo conceptual particular para comprender los procesos “exitosos” de industrialización tardía en el sudeste asiático, intentando comprender, en clave comparativa, qué factores estructurales habían afectado a la experiencia latinoamericana (p. 137).

Esta nueva sociología del desarrollo, se opone a los presupuestos económicos ortodoxos sobre el funcionamiento de los mercados, y resalta la intervención estatal en el desarrollo de las actividades económicas. A la vez, es notoria la huella de los neoinstitucionalistas que se encuadran en esta perspectiva y que han aportado herramientas teórico-metodológicas para comprender la acción estatal a partir del análisis de capacidades administrativas y burocráticas.

No obstante, y reconociendo que dichas herramientas de cuño neoinstitucional sirven para pensar la cuestión interna del aparato burocrático, Castellani y Llanpart (2012) señalan que este enfoque en el momento de abordar la calidad de la intervención estatal, pierde de vista aspectos externos que también explican el cómo y por qué se construyen determinadas formas de acción estatal. De este modo, es preciso considerar las formas de organización y acción de los empresarios cuando intentan orientar en su beneficio las políticas públicas.

En esa línea, podría sugerirse que existen dos miradas predominantes en los estudios dedicados a la relación entre el Estado y las empresas: por un lado, quienes consideran la sinergia que puede darse entre el Estado y el sector privado como una interacción clave para el desarrollo económico-industrial (Schneider y Wolfson, 1999; Amsden, 1989; Evans, 1996; Wade, 1990 –entre otros-); y por otra parte, aquellos autores que demuestran una fuerte desconfianza hacia los empresarios y a los condicionamientos que éstos puedan efectuar sobre el Estado (como es el caso de, por ejemplo: Ocampo, 2009; Chibber, 2005; Nochteff, 1994; Castellani, 2009).

Así, Schneider y Wolfson (1999) dan cuenta de por qué las relaciones entre ellos son decisivas para explicar los patrones de desarrollo vigente a fines del siglo XX. En este contexto, es menester entender cómo está compuesta la red de lazos entre el sector público y el sector privado, los cuales, a la vez que pueden limitar la autonomía del Estado, pueden también en otras ocasiones incrementar su capacidad. Se afirma que el Estado es un gran protagonista en el desarrollo de los conglomerados y del capitalismo

organizado. La colaboración efectiva depende de la existencia de una coherencia estatal y de grandes conglomerados diversificados o asociaciones comerciales.

Amsden (1989) al referirse al modelo de acumulación coreano, muestra que existía una reciprocidad entre el Estado y el sector privado, quien recibía subsidios estatales a cambio de una producción más grande de exportaciones y de sustitutos de importaciones. Así, el Estado para Amsden, juega un rol “disciplinario” no sólo frente al trabajo sino también ante el capital, a diferencia del paradigma del libre mercado en el que este rol es jugado por la mano invisible o de la visión shumpeteriana en la que el cambio tecnológico determina al desarrollo económico.

A su vez, la autonomía enraizada que Evans (1996) define como la conjunción de la coherencia interna y la conectividad externa, ha sido el rasgo distintivo en los procesos de crecimiento acelerado que experimentaron los países asiáticos a partir de los años sesenta. El enraizamiento o la inserción remiten a la existencia de canales institucionales que ligan al Estado con la sociedad civil, en los que circula información y se negocian los objetivos y las políticas públicas. El enraizamiento permite conocer los problemas percibidos por el sector privado, y al mismo tiempo permite evaluar, controlar y moldear antes y después de su implementación, las reacciones privadas a las iniciativas públicas.

La autonomía relativa es lo que permite direccionar los problemas que devienen de la acción colectiva del capital privado, ayudándolo a encontrar soluciones que podrían ser difíciles de alcanzar sin la intervención del Estado. La “autonomía enraizada” combina aspectos del aislamiento burocrático weberiano con una estrecha vinculación a la estructura social circundante, aportando una resolución concreta al debate teórico sobre la relación entre el Estado y la sociedad. Dado un aparato estatal suficientemente coherente y cohesionado, no se requiere del aislamiento para preservar su capacidad. Conectividad significa mayores competencias en lugar de captura (Evans, 1995).

La manera en que la autonomía y el enraizamiento son combinados depende tanto del carácter históricamente determinado del aparato estatal como de la naturaleza de la estructura social. Cierta grado de aislamiento es inherente a la creación de una burocracia cohesionada, pero la real eficacia requiere combinar lealtades internas con vínculos externos (Evans, 1995).

Asimismo, Ocampo (2009) señala que en lo concerniente al proceso de industrialización latinoamericano lo que realmente lo truncó fue en última instancia,

la incapacidad para generar una fuerte vocación industrialista desde etapas tempranas. La falta de capacidad empresarial o la voluntad de arriesgar el excedente disponible invirtiéndolo en actividades productivas ha sido un elemento más que negativo. En este sentido, su interpretación del proceso difiere radicalmente de las visiones más ortodoxas, en las cuales la sustitución de importaciones se visualiza como un proceso ineficiente, en gran medida por la excesiva dirección estatal.

Por su parte, Chibber (2005) analiza la relación entre el Estado y las empresas en algunas experiencias históricas, donde el Estado se había propuesto encarar el desarrollo de una industria nacional. En este sentido, Chibber reconoce que para las burguesías nacionales, la ISI prometía la posibilidad de obtener enormes ganancias, pero a fin de maximizar esas ganancias, tenían que aceptar los componentes de subvención, rechazando al mismo tiempo la ambición de los funcionarios de estado de controlar qué hacían los industriales con los subsidios.

Sin embargo, Chibber sostiene que en estas experiencias el Estado no pudo disciplinar y controlar a los capitalistas, ya que estos si bien recibían los subsidios no cumplían del todo con su contraparte, y no solo evitaban las instancias de control, sino que además supieron desviar fondos hacia sus propias líneas de preferencia.

De aquí que, mientras las agencias de planeamiento concedían subsidios a las empresas en función de un plan de desarrollo con prioridades específicas, las empresas elaboraban sus propios planes de inversión basados en sus propios pronósticos y prioridades, que en la mayor parte de los casos no coincidían con los de los responsables de la planificación. Por esta misma razón, estas consideraban el componente disciplinario de la ISI como una carga inaceptable (Chibber, 2005: p. 6).

Como consecuencia, no se profundizó en el cambio en la composición de las exportaciones -de bienes primarios a manufacturas de mayor valor-, ya que los empresarios prefirieron no abandonar la cómoda posición provista por los Estados, quienes les garantizaban barreras proteccionistas, y optaron por la producción para el mercado interno.

Por su parte, Castellani (2012) analiza los modos de articulación entre el Estado y los empresarios en la Argentina, tomando el período 1966-1989. En este caso, la trama de vinculaciones entre el sector público y privado fue proclive a la conformación de diversos *ámbitos privilegiados de acumulación* (APA), que impidieron la

conformación de un proceso de desarrollo sostenido. Esto se evidenció en las ganancias extraordinarias obtenidas por las empresas, derivadas de privilegios establecidos por el Estado, sin necesidad de cumplir con ningún tipo de contraparte que implicara una mejora sustantiva en las posibilidades de desarrollo del país (ya sea porque no habían sido establecidas de antemano, o porque si lo estaban, el Estado no lograba hacerlas cumplir).

Los APA generaban cuasi-rentas de privilegio, producto de regulaciones estatales que habilitaban a las empresas a fijar posiciones oligopólicas en sus respectivos mercados, haciendo un manejo discrecional de los precios y de la oferta. Aunque las empresas eran beneficiadas con las transferencias de recursos públicos, éstas no cumplían con ningún tipo de contraparte que implicase una mejora sustantiva en las posibilidades de desarrollo del país. De esta manera, Castellani admite que los APA desalientan las conductas innovadoras en pos de las “opciones blandas”.

El contexto macroeconómico de la última dictadura militar, caracterizado por la apertura comercial y la reforma financiera, facilitó la acumulación de excedente en las fracciones más concentradas del capital local, cuyas empresas volcaban el grueso de sus ganancias en el circuito financiero internacional. A pesar de los elementos ortodoxos de sus prácticas económicas, el gobierno de facto consolidó un entramado corporativo entre el sector público y el privado que resultó completamente funcional a los intereses de las fracciones más concentradas del capital (Castellani, 2012).

Al llegar la democracia, se sostuvieron los principales APA, contribuyendo al progresivo proceso de debilitamiento de las capacidades estatales. La proliferación de acuerdos corporativos con entidades formales e informales del empresariado socavaron los niveles de autonomía relativa del aparato estatal. Pero la difusión de los APA no es un producto exclusivo de la intervención estatal, sino que han sido comprobadas las estrategias y prácticas de presión llevadas a cabo por los empresarios sobre el aparato estatal –entre ellas, lobby, presión corporativa, ocupación de cargos públicos, etc.-. (Castellani, 2012).

Sin embargo, en los estudios de Evans (1996) y de Schneider (1999), tras presentar casos históricos exitosos en cuanto al desarrollo industrial como ser el caso de Corea del Sur, no llegan a las mismas conclusiones. Por un lado, Evans (1996) reconoce que el Estado puede corromper al capital, ofreciéndole protección para adueñarse de rentas públicas. Pero también asume que, si ese Estado no se distorsiona, puede generar en

los capitales una reacción que los lleve a optar por “opciones duras”, efectuando inversiones productivas de largo plazo y aprovechando las oportunidades que le ofrecen los mercados internacionales.

Si bien se aclara que los casos no son extrapolables, y que cada país tiene sus elementos propios, se sostiene que el incentivo y la subvención estatal fueron claves para motorizar el crecimiento. Y se evidencia cómo el Estado logró disciplinar y controlar al capital, para que éste cumpla con su contraparte. A modo de ejemplo, Corea aplicaba sanciones a quienes a pesar de haber recibido los subsidios no lograron mejorar su desempeño, y se ha negado a salvar de la quiebra a empresas con dificultades, transfiriendo sus activos a otras. También, Evans y Schneider y Wolfson –y en oposición a lo ocurrido en Argentina- reconocen en los conglomerados –empresas diversificadas y multisectoriales- una ventaja que fomenta la inversión, la competencia, y el control de los precios.

Considerando las estrategias que los empresarios adoptan como consecuencia de la intervención estatal, resulta pertinente mencionar el concepto de “estrategia corporativa” que Gaggero toma de Andrews:

(...) el patrón de decisiones en una compañía que determina y revela sus objetivos o metas, produce las principales políticas y planes para lograr esos objetivos o metas, y define la gama de negocios que la empresa va a perseguir, el tipo de organización humana y económica que es o intenta ser, y la naturaleza de la contribución económica o no económica que intenta brindar a sus propietarios, empleados, clientes y comunidades (Andrews, 1997: p. 52; citado en Gaggero, 2012; p. 38).

1.3 Los procesos de formulación, implementación y evaluación de una política pública

A continuación, se darán a conocer aquellos trabajos académicos seleccionados para interpretar los procesos de formulación, implementación y evaluación de una política pública, aseverando que las políticas públicas constituyen la esencia de la actividad del Estado.

El concepto de “política pública” utilizado en este trabajo es entendido como toda toma de posición y curso de acción adoptados por un actor que habla en nombre y representación del Estado, frente a una “cuestión socialmente problematizada” (Oszlak

y O'Donnell, 1976). Entonces, dicha definición sugiere que el Estado sólo se ocupa de aquellas cuestiones que adquieren relevancia hasta llegar a ser tema de agenda, aquellas “cuestiones socialmente problematizadas”, consideradas vitales para el gobierno o instaladas como prioritarias, acuciantes y/o relevantes ante la opinión pública.

De esta manera, el Estado como actor complejo y diferenciado, materializa su presencia mediante agencias que asumen la responsabilidad de resolver una parte significativa de la agenda social. Cuáles son los problemas que elige resolver o debe atender inevitablemente como consecuencia de demandas o presiones sociales insoslayables, depende de un gran número de circunstancias y variables. Pero en la medida en que esos problemas son incorporados a la agenda estatal (ya no sólo social), se convierten automáticamente en “cuestiones socialmente problematizadas” (Oszlak y O'Donnell, 1976).

Estos autores sugieren una suerte de guía teórico-metodológica para estudiar los mecanismos a través de los cuales los Estados intentan resolver las cuestiones problematizadas por la sociedad e instaladas en la agenda pública. Las herramientas metodológicas que los autores están pensando para abordar al Estado latinoamericano como objeto de estudio, son escogidas en función de la premisa acerca del carácter “moderno” que ha adquirido dicho Estado, y de las tendencias de dominación política y económica que a principios de los años ochenta se podían advertir en nuevas coaliciones y alianzas.

Así, proponen un enfoque que investigue cuáles han sido los impactos de una determinada política estatal, surgida en un determinado contexto histórico, diferenciando a la política misma de sus efectos o las consecuencias presuntamente provocadas por su adopción e implementación. Dicho enfoque permite conocer la dinámica de las transformaciones sociales, a partir de seguirle la trayectoria a una cuestión desde su surgimiento, desarrollo y hasta la eventual resolución (Oszlak y O'Donnell, 1976).

En relación a los “impactos de las políticas estatales”, los autores los definen como las contribuciones imputables al Estado, que no pueden ser ignorados, pero que tampoco deberían ser evaluados con criterios mecanicistas que oculten el carácter inherentemente histórico de aquellos procesos sociales, ya que el “contexto” del cual emergen las políticas públicas ofrece el marco ineludible a través del cual ellas se

comprenden y se describen. Dicho enfoque no busca la medición exacta de ciertos impactos, sino la consideración de los múltiples impactos que surgen de esa política estatal como parte de un proceso social e histórico.

En efecto, esos impactos integran procesos más complejos, que luego trascienden a la propia política pública que les dio origen, a la vez que los actores privados convocados por dicha política también contribuyen a generar distintas manifestaciones y tomas de posición del Estado, arribando a la adopción de nuevos caminos y nuevas políticas (Oszlak y O'Donnell, 1976).

Cuando una agencia estatal toma posición y decide un curso de acción respecto de una cuestión agendada, esta acción suele afectar en primer lugar a un grupo social delimitado, de forma neutral, positiva o negativa según el caso. Del mismo modo, puede ocurrir que, al impactar negativamente sobre un sector o conjunto de individuos interpelados por la política, genere perjuicios adicionales (o beneficios) en otros grupos, lo cual, eventualmente, puede conducir a que unos y/u otros reaccionen colectivamente, de maneras más o menos articuladas, frente a la nueva situación en la que los coloca la política pública adoptada (Oszlak, 2009).

Considerando a la política estatal como un conjunto de tomas de posición del Estado respecto de cierta cuestión, dicha política no puede ser explicada prescindiendo de las políticas de otros actores. Esto implica que más allá de que el Estado haya iniciado un curso de acción para resolver una cuestión con total autonomía, luego ocurre que las decisiones de implementación no dejan de verse influenciadas por las posiciones adoptadas por otros actores, para quienes las tomas de posición estatal son factores importantes para adoptar una posición propia. En ese sentido, las políticas estatales son “nudos” o puntos particularmente importantes en una secuencia de acciones (Oszlak y O'Donnell, 1976).

Por su parte, el enfoque de Medellín Torres (2004) también intenta contextualizar los análisis de políticas públicas primero describiendo al régimen político que las antecede. En este sentido, la “territorialidad” comprendida como la unidad del poder político institucionalizado, y la “institucionalización del orden”-ya sea formal o informal-manifestada en la unidad de la acción gubernativa, estructuran a las políticas públicas. En consecuencia, ese abordaje de los procesos de estructuración de las políticas públicas desde el régimen político toma como referente único a la acción gubernativa, y la presenta como el producto de un proceso político a través del cual emergen y

toman forma los proyectos e intereses de agentes, agencias y discursos en pugna por imponer un determinado proyecto de dirección política e ideológica sobre la sociedad y el Estado (Medellín Torres, 2004).

Del mismo modo, Aguilar Villanueva (1996) define a una política como una acción, o conjunto de acciones, con sentido que se pone en funcionamiento para alcanzar determinados objetivos a través de ciertos medios. En el caso de inacción, subyace la decisión de no intervenir ante un problema público aduciendo que esa es la mejor estrategia. Dado su carácter intencional, la política denota cuáles son los propósitos de las fuerzas políticas gobernantes, y las consecuencias de sus actos. De hecho, una política se expresa en el curso de acción diseñado, como también en el modo en que se ha efectivizado, siendo fundamental no solo lo que el gobierno pretende hacer, sino lo que realmente logra (Aguilar Villanueva, 1996).

En efecto, tanto el diseño como el desarrollo de las políticas no son instancias neutras o pasivas, sino que allí convergen y luchan las fuerzas políticas. De esta manera, Aguilar Villanueva (1996) asume que las políticas son “arenas” que denotan relaciones reales de poder:

La política real, en tanto lucha por el poder en función de intereses y ventajas, se expresa y efectúa en el proceso de elaboración de las políticas. Las cuestiones que una política quiere tratar y la manera como quiere tratarlas (objetivos, instrumentos, operadores, recursos, tiempos...) terminan por fortalecer o debilitar los intereses o expectativas de los grupos sociales que en ella están interesados. Se configuran entonces varias, singulares y cambiantes estructuras de poder, según la naturaleza de la cuestión en disputa y según el tipo de respuesta que se espera de la política previsible (Aguilar Villanueva, 1996: p. 31-32).

Por lo tanto, Aguilar Villanueva (1996) sugiere la inexistencia de una política en general o estructura de poder total que cubra sin excepción la sociedad entera, y con este argumento retoma la clasificación de las políticas que realiza Lowi (1964), ya que no concuerda con la pretensión de una única definición de “política” debido a la construcción de distintas arenas de disputa que implican las diferentes características de las políticas.

De los cuatro tipos de políticas que define Lowi y que retoma Aguilar Villanueva (1996), es pertinente a los fines de este trabajo retomar la definición de “política regulatoria”, que implica una arena de conflicto y negación entre grupos de poder, que

se mueven en torno a una misma cuestión y se ven obligados a coaliciones y/o transacciones de recíproca concesión. En esta arena turbulenta, hay afectados y beneficiados en ocasión de una ley general que regula un determinado campo de acción. Las sanciones aplicadas por las políticas regulatorias conciernen a los comportamientos individuales, y la amenaza de sanciones es inmediata contra eventos renitentes (Aguilar Villanueva, 1996).

Siguiendo a los argumentos de Delgado Godoy (2009) respecto de la etapa de aplicación, por “implementación de una política pública” se entiende al conjunto y secuencia de acciones con el fin de obtener un determinado objetivo particular por parte de un gobierno. De esta secuencia, son parte un gran conjunto de actores estatales y sociales que confluyen en un momento caracterizado por un alto grado de complejidad no sólo por la participación de ese conjunto de actores, sino también por la existencia de puntos clave de decisión e incluso puntos muertos de estancamiento. Es en esta instancia en donde el conjunto de cuerpos burocráticos del Estado se pone en movimiento, tanto en sus recursos humanos como en los recursos materiales necesarios para llevar a cabo la decisión gubernamental (Delgado Godoy, 2009).

Concerniente a la etapa de evaluación de políticas públicas, ésta es definida por Salcedo Aquino (2011) como la valoración de la acción emprendida por los poderes públicos para abordar un problema de la agenda pública, en el marco de una investigación retrospectiva, realizando especial énfasis en los efectos reales producidos por la acción gubernamental. La evaluación consiste en la utilización de los métodos de las ciencias sociales para medir y valorar los efectos reales -previstos o no- de las políticas públicas y así ofrecer una descripción sobre lo que ha ocurrido o está ocurriendo por el actuar público.

El concepto de evaluación es multívoco, pero todas las acepciones tienen un hilo conductor: proporcionar evidencias suficientes, pertinentes, competentes y relevantes del grado con que la implementación de una política pública ha conseguido los fines que se proponía cumplir y del grado en que ha producido otras consecuencias colaterales. Podría decirse que la evaluación es el planteamiento crítico, desde el punto de vista de las ciencias sociales, del estado que guarda una política pública y del grado en que el principio de máximo beneficio social ha operado (Salcedo Aquino, 2011: p. 23).

Continuando con la caracterización de la evaluación de una política pública, en la definición de Chelimsky (1985), la evaluación de políticas o programas es la

aplicación de métodos de investigación sistemáticos para la valoración de su diseño, implementación y efectividad. También Weiss (1998), que utiliza el término “investigación evaluativa”, plantea que ésta consiste en la utilización de la metodología propia de las ciencias sociales para hacer que el proceso evaluador sea más exacto y sistemático.

En la misma línea, Rossi y Freeman (1989) definen la investigación evaluativa de políticas públicas como la aplicación sistemática de los procedimientos de investigación social, para valorar la conceptualización y el diseño, la ejecución y la utilidad de dichas políticas. Es decir, los procedimientos de la evaluación son los mismos que los de la investigación social.

CAPÍTULO 2: CARACTERIZACIÓN ECONÓMICA-PRODUCTIVA Y SOCIO-AMBIENTAL DE LA CUENCA MATANZA RIACHUELO

Introducción:

En este capítulo, se presentarán las principales características de la Cuenca Matanza Riachuelo en términos económicos-productivos y socio-ambientales, y su relación con la contaminación. Para ello, se utilizarán documentos elaborados por la ACUMAR, por otras instituciones y organismos públicos, y aquellos realizados por organizaciones de la sociedad civil, como también distintas fuentes bibliográficas que abordan la temática desde sus múltiples aspectos.

A priori, es posible afirmar que este territorio padece problemáticas ambientales de larga data que no han sido solucionadas, en parte debido a la superposición y escasez de marcos normativos que contemplen una visión de la región en su conjunto, y también por la falta de mecanismos de intervención puntual para revertir los procesos de urbanización conflictivos, que hayan contribuido a su deterioro socio-territorial. De esta manera, la Cuenca se presenta como un área problemática y compleja que combina múltiples factores que inciden negativamente en su salubridad.

El proceso de urbanización que sufrió condujo a la sobreexplotación de sus recursos naturales, a la contaminación desmedida y a la ocupación de áreas vulnerables a las inundaciones. El pico de mayor deterioro ambiental estuvo asociado al desarrollo de la industria en el país, no solo por la contaminación que ello ha generado sino también por los asentamientos poblacionales que fueron surgiendo a la par de las industrias. Sin embargo, este avance de la ocupación del suelo no ha sido debidamente acompañado de la infraestructura necesaria para garantizar la provisión de los servicios sanitarios esenciales, afectando la calidad de vida de los habitantes y degradando al ambiente.

La ocupación de la Cuenca Baja se dio en primer lugar, en función de las actividades económicas y portuarias localizadas en el Riachuelo desde los tiempos de la colonia. Precisamente, es esta zona la que concentra la mayor cantidad de población y usos de suelo mixtos industrial y residencial en coexistencia con asentamientos informales. Esa falta de planificación urbana es lo que permitió la convivencia de curtiembres con viviendas particulares, en áreas generalmente inundables por su cercanía con los

arroyos. En ese aspecto, cobra relevancia la siguiente caracterización, que describe y pone en contexto al problema de estudio de la presente tesis de investigación. En particular, el proyecto del Parque Industrial Curtidor, que promueve la ACUMAR, está inmerso en una serie de disputas por el uso del suelo, y a la vez se espera que redunde en una solución ambiental a la contaminación industrial.

2.1 Orígenes de la contaminación en la Cuenca Matanza Riachuelo

En este apartado, se incluyen los principales hitos y periodos históricos destacados por la bibliografía, que aborda el tema de la historia de la contaminación del Riachuelo (Brailovski y Foguelman, 2013; Malpartida, 2010; Silvestri, 2012). Cada uno de ellos, se relaciona con los distintos procesos históricos que han ido configurando la actual estructura socioeconómica del país.

Antes de la llegada de los españoles, la región era habitada por los querandíes, grupo étnico de la región pampeana, que armaban sus viviendas de cueros rústicos y fáciles de mover en las proximidades de ríos, arroyos y lagunas y en las lomas cercanas a estos parajes. El Río Matanza fue uno de los sitios que eligieron para pescar y cazar venados y ñandúes, pero ante el avance del poderío español dicha comunidad originaria fue desplazada.

La elección del territorio que en 1536 hizo Pedro de Mendoza para fundar la Ciudad de Buenos Aires, y también Juan de Garay en el año 1580, se debió a la presencia del puerto natural que el Riachuelo representaba. Hasta fines del siglo XVII, la actividad económica principal giró en torno a las minas de Potosí. Luego, comenzó a desarrollarse el puerto de Buenos Aires como gran centro del movimiento económico; sobre el río se establecieron las “Barracas”, depósitos que acopiaban cueros, lanas, pieles y productos del comercio internacional.

Desde la época colonial, la Ciudad de Buenos Aires se abastecía con agua de pozo pese a resultar no apta para el consumo, ya que el agua extraída del Río de la Plata era vendida a precios muy inaccesibles para las mayorías. Luego, se intentaron otras alternativas que dependían de las condiciones socioeconómicas de las familias, como ser el uso de aljibes para almacenar el agua de lluvia, pero dichas aguas se contaminaban por las filtraciones de los retretes.

En consecuencia, ya desde esos años el uso de aguas subterráneas ha estado relacionado con la pobreza, y este prejuicio hizo que no se lleven a cabo determinadas investigaciones que hubieran evitado el retraso de varias décadas en el uso de esos recursos naturales. Con los desagües pluviales, al igual que con el abastecimiento de agua, se sucedieron los proyectos de obras sin que se llevaran a cabo las inversiones necesarias, en términos de investigación científica, para hallar soluciones adecuadas y de ejecución de acciones concretas.

Respecto a la contaminación de origen industrial en la zona del Riachuelo, se toma como hito la aparición del saladero, que es la principal transformación de materias primas de origen ganadero. Los primeros saladeros se instalaron durante el siglo XVIII y para el año 1801 existían 30 en el Río de la Plata, ubicados en su mayoría sobre el Riachuelo. Esta localización había sido ordenada por las viejas leyes de Indias, que obligaban a concentrar los establecimientos contaminantes aguas abajo de las ciudades, creando una zona de concentración de actividades contaminantes que persiste hasta hoy.

Además, Buenos Aires era una ciudad-puerto y sus ventajas para la radicación industrial eran evidentes: tenía mano de obra de variada calificación, abastecimiento asegurado de alimentos e insumos básicos e instalaciones portuarias que facilitaban una rudimentaria depuración de efluentes industriales.

El hecho de que Inglaterra en 1825 haya firmado un tratado de paz y amistad con las Provincias Unidas, favoreció el intercambio comercial con los porteños. Este afianzamiento político y económico colaboró al rápido progreso del saladero, que producía tanto el tasajo que comían forzosamente los esclavos de Brasil y Cuba cuando se trataba de salazón seca, como también la carne con salmuera que consumían marineros de barcos y proletarios de países europeos (Giberti, 1985).

El saladero preparaba también los cueros vacunos, lo cual ayudó a perfeccionar este proceso ya que el salado alarga la vida de los cueros secados al sol. En 1816, se adoptó el envenenamiento con arsénico de los cueros secos para librarlos de la polilla. Otra ventaja del saladero fue la extracción de la grasa, que se hacía por medio de tinajas con agua hirviendo donde se tiraban los huesos, sebo y otras partes del animal no utilizadas para el tasajo (Giberti, 1985).

Pero el pánico general provocado por la epidemia de fiebre amarilla de 1871, culpó a los saladeros quienes, sin ser los responsables, eran odiados por los porteños,

representando una amenaza de salud pública. Luego, el Congreso de la Provincia de Buenos Aires sancionó ese año una ley que prohibía las faenas en el Municipio de la Ciudad y sus inmediaciones.

La erradicación de los saladeros trajo como consecuencia una fuerte desocupación y la emigración de familias hacia otros puntos de la provincia. Sin embargo, comenzaron a plantarse en los galpones abandonados algunas graserías, que permitieron mantener en cierto modo un nivel medio de actividad industrial. Estas graserías eran establecimientos destinados al faenamiento de ganado ovino y caballar para extracción de grasa utilizada en la fabricación de jabón, velas y aceite de iluminación (Dorfman, 1986).

Por esos años, cuando el país había logrado consolidar un modelo agroexportador, se buscó el máximo provecho de las ventajas comparativas derivadas de la explotación de los ecosistemas pampeanos para consolidarse como proveedor de carnes, lanas y cereales a los países europeos.

En ese contexto, surgieron dos procesos en simultáneo: por un lado, los inmigrantes recién llegados ocuparon los bajos inundables como los del Riachuelo, y a la vez la industria de origen agropecuario comenzó a contaminar en gran escala debido a los avances tecnológicos que propiciaron un incremento en la producción, cuya máxima expresión fue la instalación de los frigoríficos.

Las graserías habían suplido el vacío dejado por los saladeros desde 1871 hasta 1882, año en que comenzó la radicación de la industria del frío. A partir de entonces, y dado el auge de las plantas químicas -especialmente jabonerías, curtiembres y fábricas de velas-, se fueron acentuando los problemas de contaminación del aire. Aunque fue la contaminación del agua el elemento que más fomentó la preocupación por cuestiones ambientales y sanitarias (Dorfman, 1986)

El Riachuelo ofrecía a los frigoríficos la posibilidad de descargar los residuos industriales -líquidos producidos en las distintas etapas, como la sangre y otros desperdicios-, disponer de agua para el proceso de elaboración y contar con una vía de transporte para la exportación final. También, la expansión de la trama ferroviaria que garantizaba el abastecimiento de ganado, contribuyó enormemente al crecimiento de esta industria.

Asimismo, la cuestión de la basura se seguía resolviendo de manera rudimentaria, concentrando el depósito principal en el sudoeste, en el área de San Cristóbal Sur. La

quema de residuos era otra de las fuentes de contaminación del Riachuelo. El Ferrocarril Oeste tenía un ramal, llamado el Ferrocarril de las Basuras, que bajaba por Loria y Oruro hasta la quema, que quedaba junto al Riachuelo. Esta proximidad significa que cada lluvia arrastraba materiales en descomposición y cenizas hacía el Riachuelo.

La situación ambiental y habitacional se iba complejizando, y el debate sobre las formas concretas de eliminar los residuos fabriles se enlazó con las formas de eliminar residuos humanos. Hasta entonces, los desechos fecales, las basuras, la sangre y los desperdicios animales se arrojaban al río, en la confianza de que el agua transformaría su condición.

A principios de 1900 se decidió la extensión de las cañerías sanitarias a todo el territorio de la Capital Federal. La Dirección General de Obras de Salubridad, que dependía en aquel entonces del Ministerio de Obras Públicas, privilegiaba tanto el aspecto público de la higiene como la cuestión social, remplazando así las preocupaciones que sólo se centraban en lo industrial. Pero la planificación de dichas obras no tuvo en cuenta al conglomerado en su conjunto, y por ende este tendido de redes no llegó a los terrenos aledaños al Riachuelo.

Asimismo, los primeros grandes establecimientos industriales se instalaron en los mismos barrios del saladero y del frigorífico, Barracas y Barracas al Sur. Entre los años 1880 y 1920 se contaban en la región 23 industrias de importancia; de las cuales, 15 se encontraban cercanas al Riachuelo. La fábrica textil Alpargatas en 1885, los establecimientos alimentarios Bagley en 1892, Molinos en 1900, Canale en 1910 y Terrabusi en 1919; y las metalúrgicas Tamet en 1902 y Gurmendi en 1919 (Schvarzer; 1980). La radicación de las primeras grandes industrias significó la introducción de nuevos procesos productivos en relación a los pequeños y medianos establecimientos existentes (Borello, 2007).

Por aquellos años, en la zona donde se concentraba la actividad portuaria del Riachuelo, también se instalaron talleres metalúrgicos y astilleros. Los grandes buques comenzaron a reemplazar a los barcos de vela y se tornaron un elemento común del paisaje. Los vertidos de aguas ácidas con grandes concentraciones de metales pesados y otros elementos de gran toxicidad generados por las nuevas industrias deterioraron aún más la calidad de las aguas del río.

Por diversas razones, el modelo agroexportador llegó a su fin, dando inicio a un período de industrialización por sustitución de importaciones que generó un cambio en el uso de los recursos naturales, asumiendo una forma más compleja que intentaba abastecer al mercado interno de aquellos productos antes adquiridos en el exterior. Con respecto a la utilización del espacio regional, se reafirmó la hegemonía industrial de Buenos Aires, ya que se consolidó la zona industrial de Barracas-Avellaneda y Ensenada-Berisso, las dos áreas más próximas a los principales puertos de la región (Borello, 2007).

La radicación de grandes empresas en las periferias de la ciudad marcó el inicio de una tendencia que se consolidará durante los años 50. En 1935, la Capital Federal aportaba 47% del total de la industria manufacturera nacional, contra 46% en 1946 y 39% en 1954. En lo relativo a los partidos del Gran Buenos Aires, estos contribuían con 17%, 24% y 27%. Hacia 1935, la mitad de la industria porteña estaba distribuida en cinco de sus veinte barrios, mientras que el 60% de la industria de la periferia se situaba en Avellaneda y Lanús. En estos dos municipios la población pasó de 19.000 habitantes en 1895 a 145.000 en 1914, y 500.000 en 1947 (Borello, 2007).

Tal como se menciona en el documento “Lineamientos Estratégicos para la Región del Área Metropolitana”, el aumento de la población se explica por la transformación de la estructura productiva rural y el desarrollo de la industria nacional, que promovieron una corriente migratoria, la cual causó un punto de inflexión en la curva de crecimiento de la población expandiendo notablemente el suburbio, y la aparición de rancheríos o villas¹¹ (Garay, 2007)

Al mismo tiempo, hubo una fuerte política de nacionalización de empresas concesionadas -como ser las de ferrocarriles, gas, teléfonos o energía eléctrica-, que produjeron la ejecución de obras de infraestructura apoyando el desarrollo industrial en los municipios de Avellaneda, Lanús, Morón, Vicente López, San Martín y Lomas de Zamora. Dentro de las obras de infraestructura destacadas, se realizaron los entubamientos de cursos fluviales como el Riachuelo y el Arroyo Maldonado (Garay, 2007).

¹¹ Las *villas y asentamientos* comprenden tipologías de barrios informales que se forman mediante distintas estrategias de ocupación del suelo y presentan diversos grados de precariedad y densificación, déficit en el acceso a los servicios públicos básicos y situación dominial irregular en la tenencia del suelo (Torres, 1993).

Respecto a las curtiembres, si bien la primera radicación en esta zona data del año 1767, y ya en siglo XIX había algunas curtiembres, fue desde 1935 a 1972 que se instalaron una gran cantidad de curtiembres pequeñas en los partidos de Avellaneda y Lanús. La localidad de Sarandí tuvo un gran desarrollo curtidor en esos años, seguida de Wilde y Villa Domínico. En Lanús, la zona donde se habían instalado las curtiembres era inundable, y con la rectificación del Riachuelo en la década del `30, esta situación mejoró levemente. Las calles eran de tierra, con zanjas y presencia de arroyos, entre los que se destaca el Arroyo Millán (Salvador, 2013).

Por su parte, en esa época, la localidad de Valentín Alsina recibió una gran cantidad de inmigrantes italianos con experiencia en el curtido, quienes en algunos casos pudieron tener su propia industria. A pesar de la propensión a la inundación, se convirtió en una zona industrial y comercial que al día de hoy coexiste con viviendas. Recién a partir de los años `70, en Lanús se dieron inicio a una serie de obras, como el asfalto de calles, entubado de arroyos y la conformación de una red de pluviales que llevaba las aguas hacia el Riachuelo –incluyendo los efluentes de las curtiembres-. Un hito importante, fue la instalación del pluvial de la calle Itapirú, alrededor de la cual se instalaron nuevas curtiembres para poder realizar las descargas (Salvador, 2013).

De esta forma, se evidencia cómo los cambios en el modelo de industrialización comentados anteriormente, provocaron modificaciones en la composición de las sustancias contaminantes volcadas a ríos y arroyos. En líneas generales, aumentaron los volúmenes de diversos contaminantes químicos, con una creciente proporción de metales pesados y petróleo, al evidenciarse el crecimiento de ramas industriales asociadas a la contaminación inorgánica (curtiembres, pinturas, pulpa de papel, productos del caucho, plásticos, fertilizantes y plaguicidas).

Pero la industrialización había producido otras consecuencias, como ser la aparición de los primeros asentamientos poblacionales cercanos a las fuentes de trabajo, en tierras por lo general bajas y sujetas a inundaciones, caracterizados por la implantación de viviendas temporarias y sin ningún tipo de servicios (Clichevsky, 2002; Torres, 1993). Con estas radicaciones, la contaminación del río fue en aumento, debido al arrojo de la basura doméstica y de efluentes cloacales a sus aguas.

Cabe destacar que se trata de una región en crecimiento poblacional constante. A pesar de las políticas económicas llevadas a cabo desde la última dictadura militar y durante los sucesivos gobiernos democráticos neoliberales, que ocasionaron una fuerte

desindustrialización (Basualdo, 2003; Lindenboim, 2010; Azpiazu y Schorr, 2010), las corrientes migratorias no han cesado, aportando continuamente contingentes de población en busca de mejores condiciones de trabajo desde el interior del país, y desde países limítrofes.

Se produjo así una masiva ocupación de los últimos terrenos disponibles, por parte de trabajadores no calificados y con bajo o ningún nivel de instrucción, lo que hizo aún más difícil su inserción en el mercado de trabajo. Las construcciones precarias que levantaron están emplazadas generalmente en las áreas inundables de la Cuenca, y a menudo sobre los basurales donde han podido iniciar una actividad laboral como recolección informal de residuos, en condiciones miserables y de gran riesgo para la salud del núcleo familiar.

Según la Evaluación de Impacto Ambiental del Proyecto de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR, 2009), se calculó que, a mediados de la década de los '90, del total de la población allí radicada sólo un 38% poseía servicios cloacales, y un 55%, agua potable.

Luego de la privatización de Obras Sanitarias de la Nación en 1990, la empresa Aguas Argentinas S.A (AySA) suscribió el Plan de Saneamiento Integral en 1997, con el objetivo de prestar los servicios de agua y saneamiento cloacal en el área concesionada. En marzo de 2003 la prestataria sólo había ejecutado un 24% de las obras comprometidas. Esta situación obligó al Estado Nacional a rescindir el contrato de concesión por incumplimiento contractual, y a hacerse cargo, a través de una nueva empresa estatal (AySA)¹², de las obligaciones incumplidas por el plazo de 10 años.

Y nuevamente la preocupación de estos índices radica en que los pozos negros utilizados por los habitantes sin acceso a los servicios sanitarios son alcanzados por las inundaciones que se producen periódicamente en la región, aumentando la contaminación y los riesgos para la salud de la población.

Por su parte, el riesgo de inundación obedece a múltiples causas: bajas cotas del terreno, insuficiencia de desagües pluviales, descarga deficiente de los conductos troncales y una urbanización no planificada que ocupó áreas en el valle de inundación del río y sus afluentes. Además, existen zonas urbanas y periurbanas en el que el riesgo de inundación se ve agravado porque las aguas que desbordan están contaminadas.

¹² Se puede consultar en Tobías (2014) los detalles de ese proceso.

2.2 Características económicas y productivas de la Cuenca Matanza Riachuelo

Según el Informe del Estado del Ambiente 2016, realizado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (MAyDS,) las principales fuentes de deterioro ambiental del Río de la Plata, tienen origen en los efluentes urbanos e industriales que no reciben un tratamiento adecuado, evidenciándose alteraciones al ambiente natural producto del crecimiento poblacional, de la urbanización y de las actividades agrícolas, ganaderas e industriales, incluyendo algunos sectores de servicios.

Esto se ve reflejado en la disminución de la calidad del agua, la alteración de hábitats y la disminución de la biodiversidad. En el área metropolitana costera se encuentran censados un total de 32.987 locales pertenecientes a la industria manufacturera, siendo los establecimientos de mayor impacto ambiental los mataderos y elaboración de subproductos (mataderos, fábrica de chacinados, fundición de grasa, etc.), la actividad láctea, curtiembres e industrias de galvanización (MAyDS, 2016).

De los 32.987 locales industriales de la región Metropolitana, cerca de 22.000 están sobre la Cuenca Matanza Riachuelo, Sarandí y Santo Domingo; 6.000 corresponden a la Cuenca del Arroyo Medrano y 3.000 a la Cuenca del Reconquista. No obstante, sumando el Río Luján (que transporta contaminantes provenientes de Mercedes, Luján, General Rodríguez y del Parque Industrial Pilar) y el Río Reconquista, el aporte a la contaminación del Río de la Plata es muy grave, aproximando su impacto al producido por el Riachuelo (MAyDS, 2016).

En lo que respecta específicamente a la Cuenca Matanza Riachuelo, hasta abril del 2010, la base de datos de la ACUMAR contaba con un universo de 4.103 establecimientos industriales y de servicios registrados. A partir del proceso de empadronamiento obligatorio iniciado en mayo de 2010 – descrito en detalle en el capítulo siguiente-, y de la implementación del Sistema Integral de la Cuenca Matanza Riachuelo (SICMAR), el universo total de establecimientos empadronados dentro de los límites políticos de la Cuenca se amplió a 23.400 a finales del mes de diciembre de 2014.

ACUMAR definió como establecimientos industriales a aquellos que se registran dentro de las letras A, B, C, y D del Código de Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIU), nomenclador de actividades económicas utilizado por la Agencia

Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Los indicadores presentados por la ACUMAR en la “Publicación de Resultados del Sistema de indicadores 2014”, de ese universo de 23.400 establecimientos, dan cuenta de la siguiente distribución de actividades principales:

El 49% de las actividades productivas de los establecimientos empadronados fueron clasificadas dentro del grupo D (industria manufacturera); el 28,1% corresponden al grupo G (comercio al por mayor y al por menor); el 6,6% representa al grupo O (servicios comunitarios, sociales y personales no clasificados precedentemente); el 4,2% son del grupo I (servicio de transporte, de almacenamiento y de comunicaciones); el 4,1% fueron englobados dentro del grupo X (varios); el 3% corresponden al grupo H (servicios de hotelería y restaurantes); el 2,2% representan al grupo N (servicios sociales y de salud); y por último el 1,3% de los establecimientos pertenecen al grupo A (agricultura, ganadería, caza y silvicultura)¹³.

Sin embargo, tras la puesta en vigencia de la Resolución ACUMAR N° 1113/13, mediante la cual se aprobó la delimitación hidrográfica de la Cuenca, los establecimientos tomados en consideración se redujeron de 23.400 a 16.696, quedando 6704 empresas empadronadas fuera de la órbita de injerencia de la ACUMAR¹⁴, es decir, fuera de los límites de la cuenca hídrica.

Considerando esos límites, la Ciudad de Buenos Aires es el distrito con mayor cantidad de establecimientos que controla la ACUMAR (3948 empresas). Le sigue en importancia el Partido de Lanús (3224), el Partido de La Matanza (3084), el Partido de Lomas de Zamora (1735), el Partido de Esteban Echeverría (1608), el Partido de Avellaneda (1370), el Partido de Almirante Brown (593), el Partido de Cañuelas (390), el Partido de Ezeiza (267), el Partido de Marcos Paz (256), el Partido de Merlo (69), el Partido de Presidente Perón y los partidos de Morón y San Vicente (con tres empresas cada uno)¹⁵.

¹³ Datos recuperados de www.acumar.gov.ar, el 18 de septiembre de 2018.

¹⁴ Datos recuperados de www.acumar.gov.ar, el 18 de septiembre de 2018.

¹⁵ Cabe aclarar que las cantidades de establecimientos referidas corresponden al número de empresas que pertenecen a los partidos mencionados pero que además sus ubicaciones se encuentran dentro de los límites hidrográficos de la Cuenca Matanza Riachuelo. Las cifras no reflejan la totalidad de empresas radicadas en cada partido, sino sólo las que, perteneciendo a esos partidos, están dentro de los límites de la Cuenca.

Además, se pudo constatar que 11.358 establecimientos tenían hasta 150 empleados (siendo 6149, las que contaban con hasta 5 personas empleadas; 2111 quienes empleaban entre 6 y 10 personas; 994 tenían entre 11 y 15 empleados; 827 entre 16 y 25; 755 entre 26 y 50; y 522 eran las que empleaban entre 51 y 150 personas). Estos datos mostraron que la mayor parte de las industrias radicadas dentro de la Cuenca eran industrias pequeñas, pequeño-medianas y medianas¹⁶.

Considerando la información recabada, es posible afirmar que el sector de pequeñas y medianas empresas (PyME) de la Cuenca en general presenta dificultades para adecuarse a la legislación ambiental vigente. En este sentido, un estudio de la CEPAL realizado por Bercovich y López (2005), focalizado en el sector de las PyMEs argentinas, demuestra que las mismas presentan dificultades para elegir, adoptar y usar eficientemente las tecnologías disponibles en el mercado, así como para generar soluciones tecnológicas propias para hacer frente a los requerimientos derivados de las nuevas normas ambientales surgidas en el país en la década de los 90.

En la misma línea, otros estudios realizados por Chidiak (2003) y Bercovich y Chidiak (2004) indican que los principales obstáculos para la mejora de la gestión ambiental de las empresas, en especial de las PyMEs, se vinculan con: 1) la falta de información, ya que gran parte de las empresas posee poco conocimiento sobre la normativa vigente y de las ofertas disponibles para mejorar su desempeño ambiental; 2) la falta de financiamiento en líneas específicas para la mejora de la gestión ambiental y la incorporación de tecnologías de producción más limpias; 3) la escasez de personal capacitado para colaborar en temas ambientales, que en forma creciente requiere de profesionales con experiencia específica, algo que resulta dificultoso de acceder para el sector PyME; 4) el elevado grado de informalidad del sector de las PyMEs; 5) la

¹⁶ A fines del 2018, la ACUMAR convocó nuevamente a todos los establecimientos industriales, comerciales o de servicios incluidos en la Resolución ACUMAR N°297/2018, a registrarse en un nuevo padrón. Se estima que todavía hay empresas que no cumplieron con este nuevo empadronamiento, constatándose 5255 establecimientos que iniciaron el trámite.

Al momento de la escritura de este trabajo, aún no está cerrado este proceso, con lo cual no se puede determinar exactamente el número de empresas, aunque se supone que el número definitivo será inferior que aquel obtenido en el 2010, no solo porque la actual crisis económica redujo la producción de la Cuenca, sino también porque se amplió el listado de actividades excluidas.

Los datos están disponibles en:

<http://www.acumar.gob.ar/prensa/mas-5-mil-establecimientos-se-registraron-la-cuenca-matanza-riachuelo/>

Fecha de la última consulta: 10 de junio de 2019.

inadaptación de la normativa ambiental a la realidad social, económica y tecnológica de las empresas locales y a las posibilidades de realizar efectivos controles por parte de las autoridades ambientales; 6) y con la inadecuada difusión de los criterios técnicos que permitan adoptar medidas de prevención y tecnologías de producción ambientalmente sustentables.

Al mismo tiempo, surge de los estudios anteriormente mencionados y del análisis de la normativa ambiental, que de la manera en que ésta última busca materializarse, se fomenta el uso de mecanismos de tipo “comando control”, que incorpora aquellas técnicas *end of pipe* con el solo objeto de cumplir los estándares ambientales establecidos por las autoridades de control, pero sin incorporar las tecnologías destinadas a prevenir la contaminación y sin adaptarse a un sistema de mejora continua. Respecto a la cuestión de la superposición de las autoridades de control, existe una gran cantidad de organismos, nacionales, provinciales y municipales con competencias, derivadas de las leyes recientemente incorporadas, como así también de las preexistentes, lo cual constituye un obstáculo para lograr la correcta implementación e interpretación por parte de las industrias y actividades de servicios. En estos casos, sería conveniente promover la creación de sistemas unificados, que entre otras cuestiones permitirían centralizar requisitos, trámites y otorgamiento de licencias ambientales.

Sin embargo, esas autoridades ambientales con injerencia en la Cuenca, muestran debilidades en sus capacidades de gestión y control, por lo que se requiere implementar programas de fortalecimiento institucional específicos, como también dotarlas de los recursos necesarios. Un ejemplo de ello, es el constante crecimiento de basurales clandestinos como consecuencia de la producción de bienes y servicios, y de la creciente urbanización, que al no existir en los municipios de la Cuenca una correcta gestión de los residuos desde su origen, ni tampoco medios suficientes para su fiscalización, control y erradicación, persisten en el tiempo.

Por último, es importante mencionar algunas conclusiones tomadas del documento “Lineamientos Estratégicos para la Región del Área Metropolitana”, que son totalmente aplicables a la realidad de la Cuenca. En principio, se menciona que el perfil productivo de la zona está poco diversificado, que tiene una estructura productiva con

fuerte presencia de actividades tradicionales -como ser textiles o alimentos-, y la presencia de rubros de una cierta complejidad tecnológica es baja (Garay, 2007).

En lo que refiere a la relación entre la actividad económica y el uso del suelo, el documento asume que, si bien la problemática ambiental ha tenido avances, éstos han sido más formales que reales, ya que buena parte de la normativa no se aplica, y no existen estrategias consistentes para la readecuación ambiental de los espacios industriales más críticos.

Por otra parte, se está generando un importante pasivo ambiental en las áreas progresivamente abandonadas por la industria. La refuncionalización de estas zonas para otros usos urbanos choca con los elevados costes de su recuperación ambiental, siendo que no existen, en el actual esquema de políticas, las previsiones para generar los recursos necesarios.

Retomando las características específicas del conglomerado productivo de la Cuenca, aquellas industrias de mayor relevancia por su impacto ambiental son las que se encuentran establecidas en la Cuenca Baja, y cuyas ramas industriales pertenecen al sector químico, petroquímico, alimenticias, curtiembres, frigoríficos, galvanoplastias y metalúrgicas. Se asume que ese desarrollo industrial que ha tenido lugar en esta zona, ha producido una modificación de los equilibrios naturales, debido a que el volumen de desechos emitidos y la velocidad con la que se incorporan al aire sobrepasan las posibilidades de depuración de los ciclos naturales (PISA, 2010).

Merecen una mención especial las empresas radicadas en el Polo Petroquímico Dock Sud (Partido de Avellaneda), que integran el universo de las referidas precedentemente. El Polo se ubica en el extremo nororiental del puerto, delimitado por el Riachuelo al Norte, el Canal Sarandí al Sur, el Río de la Plata al Este y, la calle Debenedetti y la Autopista Buenos Aires-La Plata al Oeste. Inscripta dentro del Polo, se localiza el barrio denominado “Villa Inflamable” y delimitado por las calles Sargento Ponce, Génova, Morse, Autopista La Plata-Buenos Aires, las celdas de la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) y el Canal Sarandí (Dorado, 2006).

Concretamente, el Puerto de Dock Sud tiene sus orígenes en el año 1905. Su creciente evolución hizo que con la instalación en forma paulatina de empresas de variada actividad, se transformara en un polo de desarrollo, haciendo crecer en forma acompasada a la ciudad de Avellaneda que lo circundaba.

La primera empresa en instalarse en esta zona fue la destilería de petróleo Shell en 1931. A partir de entonces, otras compañías se han radicado, y en la actualidad Shell coexiste con más de 44 empresas, de distintos rubros -como, por ejemplo, fábricas de productos químicos, areneras, destilerías, refinerías de petróleo, etc.-.

La convivencia de empresas petroleras y depósitos de productos químicos constituye una situación de alta complejidad con riesgos potenciales a la salud y seguridad de la población del área de influencia. Muchas de estas industrias utilizan para su proceso de producción arsénico y metales pesados, encontrados en las aguas del Riachuelo en concentraciones superiores a los niveles permitidos por la normativa pertinente.

A su vez, otra de las problemáticas descritas en el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) de la ACUMAR, considerada como de las más relevantes, es la vinculada a la existencia de gran cantidad de empresas del rubro curtiembre, de variada envergadura y en general dispersas geográficamente en los partidos de Lanús y de Avellaneda. Tal como se desarrolla en el capítulo 4, la mayor parte de estas curtiembres requieren la implementación de cambios en sus procesos y operaciones con el objetivo de asegurar un adecuado manejo ambiental y una mayor eficiencia productiva.

Por esta razón, el PISA contempla la creación y puesta en marcha de un parque industrial en el cual se instalen las curtiembres de la Cuenca. El proyecto del parque industrial tiene más de 35 años, y puede mencionarse como hito histórico la cesión de 13 hectáreas por parte del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires a la Asociación de Curtidores de la Provincia de Buenos Aires (ACUBA) en 1983, para su instalación con una planta colectiva de tratamiento de efluentes. Dicho predio, se encuentra en la actualidad bajo control de la ACUMAR, como lo establece el Decreto Provincial N° 1908/11.

El área donde se ubica el predio corresponde al Partido de Lanús, cuyos límites son las calles Gral. Olazabal, Chubut, Gral. Hornos y Carlos Pellegrini (Camino de la Ribera Sur). Este se encuentra aproximadamente a 500 metros del curso del Riachuelo y a unos 10 km de su desembocadura en el Río de la Plata.

En principio, y como resultado de la audiencia del 13 de noviembre de 2008, celebrada ante el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, la ACUMAR promovió la suscripción de un Convenio Marco entre las jurisdicciones involucradas (Nación, Provincia de Buenos Aires y Partido de Lanús) para instrumentar un plan de gestión

que permita resolver los problemas ambientales derivados de la actividad curtidora en el Municipio de Lanús.

En el marco de dicho plan, se decidió encarar el diseño de un proyecto sustentable para el tratamiento de efluentes del sector de curtiembres que apunte a la producción limpia a través de la instalación de una planta de tratamiento de efluentes líquidos industriales para las curtiembres nucleadas en la Asociación Curtidores de la Provincia de Buenos Aires (ACUBA). Como la construcción del parque está incluido dentro del PISA, será financiado en parte por el Banco Mundial a través del préstamo otorgado para la ACUMAR, el Préstamo BIRF N° 7706-AR.

Este proyecto ha sido históricamente conocido como “Parque ACUBA”, y tenía dos objetivos: por un lado, alcanzar grados de cooperación entre las pequeñas y medianas curtiembres que permitan costos productivos similares a los de las grandes, mejorando así su situación financiera y la competitividad. Y, por otro lado, dotarse de una planta de tratamiento de efluentes industriales y una planta de recuperación de cromo, que dichas empresas no podrían solventar por sí mismas de forma individual.

Finalmente, esos objetivos no se cumplieron, aunque sí se logró construir en ese predio una planta separadora de cromo que en la actualidad se encuentra parcial o totalmente deteriorada por el paso del tiempo. También se construyó una planta de gran tamaño para tratar los efluentes de las industrias, cuyos restos se encuentran inutilizables. Entre las razones por las cuales no se podía concretar, se puede mencionar la necesidad de conducción de aguas residuales por áreas altamente urbanizadas¹⁷.

El proyecto conocido anteriormente como “Parque ACUBA”, actualmente es denominado “Parque Industrial Curtidor” (PIC), y tal como se mencionó anteriormente, es impulsado y financiado en parte por la ACUMAR, con la participación de algunas empresas del sector nucleadas en la cámara de la ACUBA. Se trata entonces de un proyecto que articula a diferentes sectores (público, privado,

¹⁷ Cuando la ACUMAR promovió el convenio entre las jurisdicciones competentes, dentro de los considerandos se mencionó que durante los años previos se habían instalado en el predio alrededor de 196 familias. Como consecuencia del surgimiento de un asentamiento irregular, se identificó una situación de crisis socio-ambiental que también debía ser contemplada por el organismo. Durante el año 2009, se sucedieron enfrentamientos entre los vecinos de los barrios linderos que habitan la zona desde hace tiempo y los vecinos llegados en una última etapa, con el saldo de una persona asesinada. Por esa razón, se debió instalar un grupo de la Gendarmería Nacional Argentina en el predio para evitar disturbios y el avance de la ocupación de tierras.

organismos multilaterales de crédito) para mejorar el desempeño ambiental de las industrias y su competitividad en el mercado específico.

Se contempla allí la construcción una Planta de Tratamiento de Efluentes Líquidos Industriales (PTELI) que será complementada con la construcción del Impulsor o Colector Industrial (CI) por parte de AySA, eliminando la descarga directa de los efluentes al Riachuelo. A fin de reducir la carga contaminante generada por las curtiembres, se radicarán 22 empresas del sector, y se convocará a otras cuatro para que conduzcan sus efluentes al pozo de bombeo del colector industrial.

De esta manera, se estima que la reducción de la contaminación proveniente de estas empresas que se obtendrá con la construcción del PIC y su infraestructura asociada (Colector Industrial) será relevante¹⁸. El 15 de marzo de 2019, se abrieron los sobres con las ofertas presentadas. Los próximos pasos son la evaluación de la oferta ganadora para la posterior firma de contrato y ejecución de los trabajos. Se estima como fecha de finalización, junio de 2021.

2.3 Características de las problemáticas socio-ambientales de la Cuenca Matanza Riachuelo

El Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010 calculó que en la CMR habitan aproximadamente 6.000.000 de personas, siendo que en las comunas de la Ciudad de Buenos Aires que están dentro de los límites de la Cuenca hídrica viven 834.940 personas (25% del total de los habitantes de la Ciudad), y en las zonas de los municipios de la Provincia de Buenos Aires que están dentro de los límites hidrográficos estaría el 35% del total de los habitantes de la Provincia.

¹⁸ Las últimas novedades y los avances del proyecto del PIC y de la PTELI, fueron publicados en los siguientes links:

<http://www.acumar.gob.ar/eje-economico/parque-curtidor/>

<http://www.acumar.gob.ar/home/se-conocieron-las-ofertas-para-el-parque-industrial-curtidor-en-lanus/>

<http://www.acumar.gob.ar/prensa/firmamos-inicio-obra-del-parque-industrial-curtidor-lanus/>

<http://www.acumar.gob.ar/prensa/avanza-proyecto-del-parque-industrial-curtidor-lanus/>

<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe-del-estudio-de-impacto-ambiental.pdf>

Fecha de la última consulta: 10 de junio de 2019.

La problemática ambiental del Riachuelo es internacionalmente conocida, al punto que en el año 2013 fue incluida dentro del ranking de los sitios más contaminados del mundo (Blacksmith Institute, 2013). En parte, dicha problemática no encuentra una solución eficiente, ya que, a pesar de diversos esfuerzos gubernamentales e institucionales, aún se evidencia la falta de marcos normativos con una visión de la región en su conjunto, como también la carencia de mecanismos de intervención puntual para revertir procesos de urbanización conflictivos.

Históricamente, el deterioro de la Cuenca respondió a distintos factores vinculados a la escasa planificación y control del proceso de urbanización, pero también a las características naturales poco aptas para el establecimiento humano en ese territorio. La falta de coordinación entre diversos instrumentos de ordenamiento territorial, la ausencia y la superposición de incumbencias entre distintas autoridades e instituciones, la falta de control y de custodia del suelo urbano, han derivado en la proliferación de basurales y otras actividades no permitidas con la consecuente degradación del ambiente y fuerte incidencia en las condiciones de vida de sus habitantes.

En cuanto a la calidad del agua en la actualidad, y a su evolución desde el comienzo de la intervención de la ACUMAR, se exponen a continuación los dichos de un analista técnico del organismo:

“En principio hay que decir que los monitoreos de calidad de agua superficial que hace ACUMAR, son mediciones puntuales en las estaciones de monitoreo, en el momento en que se toma la muestra de agua, y cada tres meses. Es como una foto de ese instante en que se toma la muestra. Lo segundo, es que el resultado de esa medición va a estar condicionada por una serie de factores que pueden alterar su valor, como ser el caudal del agua, las precipitaciones que hacen elevar el caudal y por lo tanto diluir el contaminante, la presencia de sedimentos como producto de las lluvias, algún vuelco clandestino de alguna industria que aprovechó la lluvia para volcar, u otro tipo de contingencias que puedan suceder. Lo tercero es que el objetivo actual de calidad del organismo, es el Uso IV-Agua apta para actividades recreativas pasivas, sin contacto directo por parte de las personas. Partiendo de esa base, se observan tendencias a la baja de contaminantes como el sulfuro y el cromo, en los primeros años de la ACUMAR, 2008 al 2012, que luego se mantuvieron medianamente constantes, salvo algunos picos aislados en lugares muy puntuales de la Cuenca. Sí hay mejoras en ciertos parámetros y ciertos lugares. La DBO en la Cuenca Media y en la Cuenca Baja no cumple con los valores de la norma para el Uso IV, y en general sigue alta en toda la Cuenca. Cuando se finalicen las obras y se ponga en marcha el Sistema Riachuelo, ampliándose la red cloacal, se espera que mejore” (Analista técnico de la ACUMAR).

La calidad de las aguas superficiales de la Cuenca evidencia la multiplicidad de problemáticas socioambientales allí existentes. A continuación, y utilizando la bibliografía de la temática (Clichevsky, 2002; Di Virgilio, 2013; Di Virgilio, Najman y Brikman, 2019; Pirez, 1994, 2001; Gutiérrez y Merlinsky, 2010; Cappuccio y Mignaqui, 2012 y 2015), se intentará abordar la complejidad de las mismas.

En primer término, y como se ha mencionado previamente, el proceso de urbanización de la Cuenca tuvo su pico de desarrollo urbano entre los años 1930 y 1970, asociado al proceso de industrialización del país, demostrando un aumento de la densificación de los usos del suelo –usos residenciales e industriales- y el incremento de la contaminación y degradación del curso de agua, al mismo tiempo que se expandía la mancha urbana hacia la Cuenca Media. La falta de políticas de control se evidenciaba en la ocupación “de hecho” de la franja costera por urbanizaciones precarias o para usos industriales no controlados.

El posterior proceso de desindustrialización, que tuvo lugar desde mediados de los años `70, agudizó el problema en las décadas siguientes, en tanto que el crecimiento del desempleo y el ingreso de población nueva al área conformaron los denominados “asentamientos” (Torres, 1993). Y en paralelo, se produjo el abandono de actividades industriales en espacios edificados, que al día de hoy se encuentran desocupados.

Un estudio realizado por la Universidad Tecnológica Nacional (2011) sobre la Cuenca, ofrece una caracterización socio-urbana de los tres sectores en los que se la ha dividido, manifestando diferencias muy marcadas en términos territoriales y demográficos. En este sentido, la Cuenca Baja concentra la mayor cantidad de población (52% del total), niveles de consolidación urbana y usos de suelo típicamente mixtos –industrial y residencial- y el mayor número de villas y asentamientos precarios.

En la Cuenca Media reside el 44% del total de los habitantes de la Cuenca y su principal característica es el predominio de asentamientos habitacionales, dentro de los cuales irrumpe el fenómeno de los clubes de campo y barrios cerrados que introducen transformaciones territoriales considerables, potenciando fenómenos ya existentes de segregación socio-territorial.

La presencia de cavas y tosqueras es uno de los problemas de esta zona de la Cuenca, que no ha sido controlado por la reglamentación específica. A su vez, se han formado basurales a cielo abierto, que, si bien se han tomado medidas puntuales para erradicarlos, la falta de gestión por parte de los municipios imposibilita la labor de

erradicación completa. La feria La Salada, el basural del Mercado Central, las ocupaciones informales en el lecho de inundación del Río Matanza, son algunos de los temas pendientes a resolver en la Cuenca Media.

Por último, la Cuenca Alta está habitada por el 3% y su densidad es prácticamente rural. Allí se evidencian serios problemas relacionados con el uso de pesticidas y sustancias tóxicas vinculadas a la actividad agrícola intensiva. Los cascos urbanos rodean las estaciones ferroviarias, y alrededor de los núcleos urbanos se concentran usos como la fabricación de ladrillos, la extracción de tosca, la flori-horticultura y la cría de animales de corral y tambos.

Al igual que en la Cuenca Media, se observan zonas anegables, no aptas para el asentamiento; y también aquí, han proliferado las urbanizaciones privadas. Esto causó la alteración del paisaje, transformando la tierra rural en tierra antropizada, demandando la extensión de infraestructura con enormes costos de mantenimiento y transporte, y evidenciando impactos socio-ambientales negativos. Dicho auge de urbanizaciones cerradas, es acompañado de un proceso de precarización de las periferias, debido a la proliferación de asentamientos informales (UTN, 2011).

Cuenca alta	Cuenca media	Cuenca baja
- Muy buena conectividad	- Buena conectividad	- Escaso espacio ripario. Sin conectividad
- Riberas, canales y cauces casi naturales: pocos montículos de tierra y estructuras artificiales, poca rectificación y pocos cursos secos	- Riberas, canales y cauces con pocas modificaciones: montículos de tierra y estructuras artificiales, erosión y algunos cursos secos	- Riberas impermeabilizadas, canalización y rectificación
- Algo de basura	- Mucha basura dispersa y sitios donde se acumula basura	- Dragado. Mala calidad del agua. Olor desagradable
- Presencia de descargas de efluentes: espuma y materia fecal	- Presencia de descargas de efluentes: espuma y materia fecal	- Gran descarga de efluentes domésticos e industriales
- Urbanización periurbana y rural	- Urbanización periurbana y rural, focos periurbanos densos	- Urbanización densa con asentamientos precarios
- Ganadería y agricultura	- Ganadería y avicultura intensivas	
- Poca industria extractiva	- Industrias extractivas (ladrilleras y tosqueras)	- Industria pesada (curtiembre, frigoríficos, productos químicos)
- Pocas especies leñosas, bastantes pastos pero muchos exóticos		- Árboles plantados, varios nativos. Presencia de plantas palustres

Características ambientales de cada sector de la Cuenca. Fuente: Faggi, 2015: p. 12

Dentro de los vacíos legales detectados, se señalan cuatro tipos de contradicciones recurrentes. Por una parte, la contradicción entre los usos del suelo reales y los usos del suelo legales. Al no haber existido una planificación de la urbanización del territorio, porciones significativas del mismo se encuentran por fuera de las zonificaciones establecidas o en áreas donde no se permite el asentamiento de población.

De igual modo, existen contradicciones entre las zonificaciones municipales y la Ley N° 8.912 de Ordenamiento del Territorio y Uso del Suelo en la Provincia de Buenos Aires. Dichas ambigüedades y contradicciones han dado lugar a que determinados usos industriales, de servicios o residenciales, toman ventaja de una u otra legislación.

Asimismo, se han detectado contradicciones y superposiciones en lo que respecta a la zonificación en las franjas costeras entre la jurisdicción de la Nación y de la Provincia. Finalmente, los bordes entre jurisdicciones municipales tienden a ser otra contradicción recurrente que explica en buena medida la acumulación de problemas en estas zonas, tales como el mantenimiento de las infraestructuras, el saneamiento y la limpieza –entre otros- a lo largo de la Cuenca (Berros, 2012).

Por otra parte, si bien los gobiernos de los municipios que integran la Cuenca llevan adelante políticas ambientales - como la recolección de basura, habilitación industrial y de edificaciones, entre otros-, tienen capacidades limitadas para hacerlo de manera eficiente, y se infiere que ninguna otra repartición del Estado provincial o nacional está supliendo esa deficiencia (Gutiérrez y Merlinsky, 2010).

Sin embargo, existen algunas organizaciones interjurisdiccionales o nacionales de carácter sectorial que sin articulación entre ellas están encargadas de proveer o regular servicios públicos variados. Tal es el caso de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte y la Secretaría de Transporte Nacional, la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires, AySA y CEAMSE.

Respecto al caso de AySA, no provee servicio de agua potable y cloacas a la totalidad de los partidos de la Cuenca; y el CEAMSE si bien tiene cobertura en casi la totalidad del territorio, la recolección de los residuos depende de los municipios que contratan a empresas privadas para realizar esta tarea. Dada la presencia de numerosos barrios y asentamientos informales en estos municipios, los servicios no se prestan de forma regular y simétrica, quedando amplias zonas desprovistas.

Como consecuencia de las cuestiones mencionadas, se advierte la presencia de los siguientes factores que alteran las condiciones ambientales: 1) déficit de instrumentos de ordenamiento territorial y contradicciones entre los existentes; 2) carencia de espacios verdes y falencia de un sistema de parques regionales que provea los requisitos de recreación, oxigenación y absorción hídrica a escala metropolitana; 3) deficiencia en la provisión de servicios e infraestructura sanitaria; 4) irrupción y

expansión de los fenómenos de asentamientos informales, en un extremo y clubes de campos en el otro, ambos produciendo huellas socio-territoriales significativas.

Condicionan este conjunto de problemas señalados, la interrupción de la trama urbana, como consecuencia del trazado de redes ferroviarias y autopistas, agravando la fragmentación socio-territorial (Garay, 2007), la cual potencia la tendencia a la segregación espacial de determinados sectores de la Cuenca (Gutierrez y Merlinsky, 2010).

En el año 2017, la ACUMAR dio a conocer el Plan Director de Urbanizaciones Emergentes de la Cuenca, que identifica a un total de 632 urbanizaciones emergentes¹⁹ en esta zona, lo que implica un total aproximado de 1.716.029 habitantes residiendo en villas, asentamientos y conjuntos habitacionales²⁰.

En cuanto a las problemáticas asociadas al agua y al saneamiento resultan ser las claves fundamentales para comprender las limitaciones estructurales que tiene el desarrollo de la región, muy vinculadas a las estrategias históricas de manejo del recurso hídrico, como también entender la necesidad de replanteo de sus políticas. Parte de la Cuenca se encuentra servida por redes de agua potable que extraen agua de cursos superficiales o de capas acuíferas subterráneas. Otra parte no se encuentra servida y extrae agua del acuífero para su abastecimiento (en situaciones más vulnerables, la extracción se realiza de capas acuíferas poco profundas que se encuentran contaminadas) (Defensor del Pueblo de la Nación y otros, 2003).

Bajo esas dos modalidades de acceder al agua, se pueden identificar distintas problemáticas derivadas de la distribución por red (extracción, fuentes de agua, contaminación en las fuentes de extracción, tratamiento, conducción, uso indiscriminado de agua potable para otras actividades que no necesitan de potabilización, cobertura del servicio, capacidad de ampliación del servicio, etcétera), y las derivadas de la extracción privada (control de calidad del agua extraída, caudales utilizados, relación entre pozos filtrantes y contaminación de la capa acuífera utilizada como fuente de agua potable, por mencionar algunas) (Calcagno, Mendiburo y Gaviño Novillo; 2000).

19 Se entiende por *urbanizaciones emergentes* al conjunto de barrios que presentan las características de “villas y asentamientos” y “conjuntos habitacionales”.

20 Recuperado el 04 de noviembre de 2017, de <http://www.acumar.gob.ar/uncategorized/acumar-presento-el-plan-de-urbanizaciones-emergentes-en-la-universidad-nacional-de-la-plata/>

En este sentido, la Cuenca Matanza Riachuelo tiene una capacidad limitada de producción, una decreciente calidad del recurso subterráneo y además ante la falta de reversión de estas situaciones, se evidencia la necesidad de inversión tanto pública como privada para modificar este contexto.

En tercer lugar, y considerando las problemáticas vinculadas al ambiente, los recursos hídricos y el control de inundaciones, se observa reiteradamente la incidencia de la falta de planificación urbana. Así, la ocupación de las márgenes del río es un tema crítico en el caso de la Cuenca Baja: la canalización y el ensanche del Riachuelo y del sector inferior del Matanza, realizada entre fines del siglo XIX y mediados del siglo XX, dejaron meandros naturales del río, que progresivamente fueron ocupados, constituyendo urbanizaciones altamente vulnerables a las inundaciones.

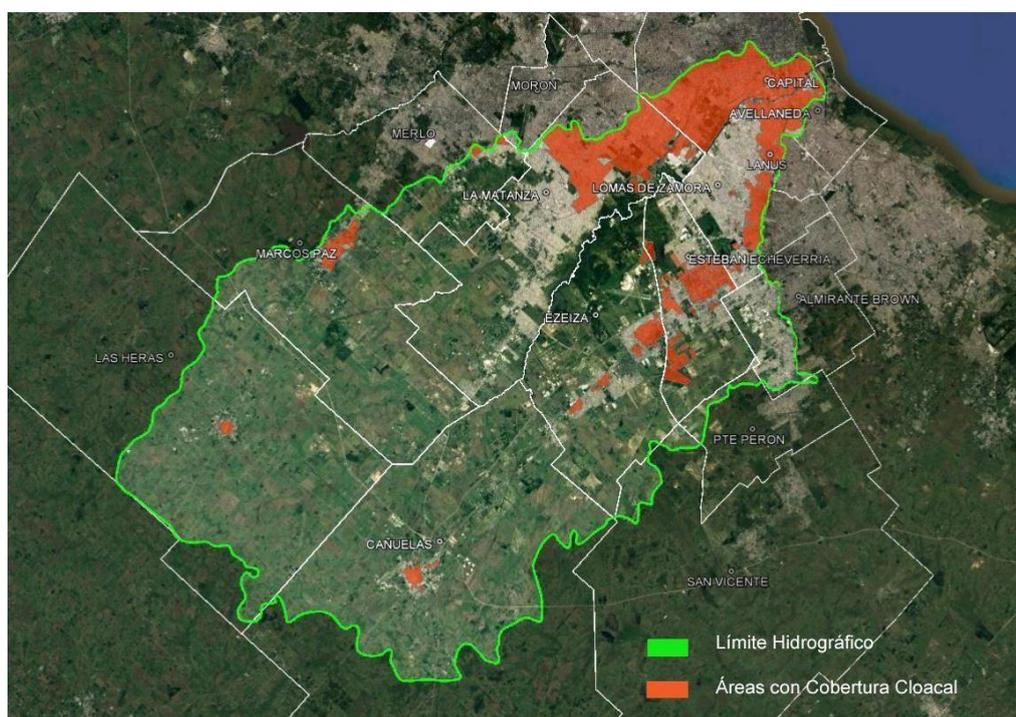
Las inundaciones en la Cuenca se producen por causa de las intensas precipitaciones y la sobreelevación del Río de la Plata durante las sudestadas, en forma independiente o simultánea. Como ya se dijo previamente, varios tramos del curso original del Matanza-Riachuelo fueron rectificadas con el objetivo de aumentar su capacidad de drenaje y, en consecuencia, disminuir los problemas derivados de las inundaciones. Sin embargo, dichas obras resultan insuficientes ante el incesante crecimiento urbano y el aumento indiscriminado de las superficies impermeables directamente conectadas (PISA, 2010).

La escasa capacidad de conducción hídrica del cauce Matanza Riachuelo se debe a que el curso de agua natural fue progresivamente colmándose con los sedimentos que las lluvias arrastran desde los suelos de la Cuenca. La deforestación especialmente en las márgenes del río, y el uso ganadero intensivo de suelos, provocó un fuerte incremento de origen antrópico de la cantidad de sedimentos erosionados y movilizados durante las lluvias, los cuales fueron depositándose en el cauce del río (UTN, 2011).

Debe mencionarse que los grupos humanos de menores recursos ocupan las tierras más bajas e inundables, se asientan en ambientes expuestos a riesgos permanentes de inundación, con lo cual se potencian a su vez otros riesgos sanitarios debido a la contaminación de las aguas. La contaminación de los suelos, especialmente en basurales o depósitos industriales que se encuentran en zonas anegables, deriva en que,

en contacto con el agua, se produzca una migración de los contaminantes existentes hacia otras áreas.

A su vez, la escasa cobertura de servicios de agua, saneamiento y desagües cloacales, junto con una deficiente red de provisión de agua potable (como la existente en numerosos asentamientos precarios), potencia la vulnerabilidad de los asentamientos favoreciendo el ingreso de aguas contaminadas durante los eventos de inundación. La ausencia de desagües cloacales implica que los pozos negros en las zonas inundables pueden generar efluentes, exponiendo aún más a la población.



Radio Servido de Red Cloacal en la CMR. Fuente: ACUMAR, 2019: p.6

El último punto a contemplar es el vinculado al transporte, al tránsito y a la red vial. En estos aspectos, se admite la subutilización de la infraestructura ferroviaria, y las deficiencias en el servicio de transporte colectivo automotor en zonas sin vialidad pavimentada. La presencia de áreas que resultan inaccesibles por diversos motivos, deja a porciones del territorio y a sus habitantes desprovistos del servicio de transporte. Cabe mencionar que, para abordar el conflicto habitacional presente en la Cuenca, se suscribió al “Convenio Marco para el Cumplimiento del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo. Segunda y Última Etapa” (Convenio Marco 2010, complementario del

celebrado en 2006), el Estado Nacional a través de la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires, los 14 municipios comprendidos en la Cuenca y la ACUMAR.

El acuerdo prevé brindar 17.771 soluciones habitacionales a familias en riesgo social y ambiental, y establece las responsabilidades de cada uno de los actores involucrados, la cantidad de soluciones habitacionales para cada municipio y, en parte, los barrios a los que serían destinadas. En un escrito presentado a la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el mes de mayo de 2018²¹, se comunicó que se encontraban finalizadas solo 3992 viviendas de las 17.771 que en el 2010 se habían comprometido a hacer.

Asimismo, existe un universo de villas y asentamientos sin gestión que son parte de la Cuenca y también se encuentran en riesgo ambiental. Como fue expresado anteriormente, existen en este extenso territorio numerosos barrios que ponen de manifiesto una situación de vulnerabilidad en materia de acceso a la vivienda adecuada.

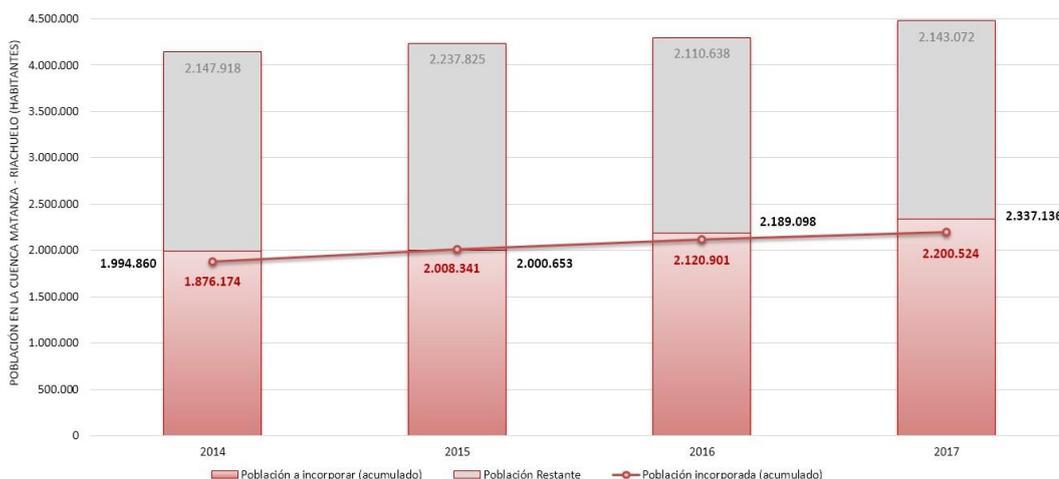
Dicha situación se manifiesta en diversos problemas, que van desde la baja calidad o ausencia de espacios públicos, déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, hacinamiento crítico, inseguridad en la tenencia, déficit en los servicios básicos y falta de acceso a equipamientos comunitarios.

En la actualización del PISA realizada en el año 2016, se planteó la elaboración de un plan que incluya un diagnóstico, desarrollo, monitoreo y evaluación para los procesos de urbanización dentro de la Cuenca. También, se contempló el abordaje social de las relocalizaciones, el plan de contingencia en villas y asentamientos, la puesta en valor de los espacios públicos en villas y asentamientos, y el diseño participativo de conjuntos habitacionales, y de esa forma cumplir con el compromiso inicial de las 17.771 viviendas nuevas y la solución habitacional definitiva para las familias que viven en el Camino de Sirga.

Por otra parte, y de la misma manera que ya se había expresado en el PISA del año 2010, el PISA 2016 vuelve a hacer énfasis en la expansión de la red de agua potable y saneamiento cloacal. Los proyectos para alcanzar la expansión de estos servicios sanitarios básicos comprenden el seguimiento y monitoreo del cumplimiento de los

²¹ Recuperado el 10 de junio de 2019, de <http://www.acumar.gob.ar/prensa/presentacion-escrito-ante-la-corte-suprema/>

planes directores de las empresas prestatarias, que en el caso de la Cuenca Alta está a cargo de la Empresa Aguas Bonaerenses S.A. (ABSA) y en la Cuenca Media y Baja a cargo de AySA. A la fecha, la ACUMAR estima que la expansión de las redes de agua potable alcanza al 82% de la población y la expansión de las redes de cloacas se encuentra al 52%. Sin embargo, no hay datos certeros de cuántas viviendas han realizado efectivamente la conexión a estas redes.



Evolución de la población de la CMR incorporada al área con red cloacal (AySA y ABSA). Fuente: ACUMAR, 2019: p. 7

En lo que respecta a la Cuenca Media y Baja específicamente, el proyecto denominado “Sistema Riachuelo” intenta ofrecer una solución integral para dar respuesta a las limitaciones en la capacidad de transporte y depuración con la consiguiente limitación de la expansión de las redes de cloacas en la Cuenca Baja y Media y la calidad de prestación del servicio. En la actualidad, más de 2 millones de personas, como así también industrias, no cuentan con acceso al sistema cloacal, volcando sus efluentes crudos a la Cuenca²².

Por ese motivo, se prevé la construcción de dos nuevas plantas de tratamiento de efluentes cloacales, con el propósito de aumentar la seguridad sanitaria de la zona de Lanús y Lomas de Zamora. Una vez en funcionamiento, el Sistema Riachuelo contará con una capacidad de tratamiento de unos 2.100.000 m³/día, estimándose que

²² Al respecto, ver <http://www.acumar.gob.ar/prensa/problematicas-cmr-contaminacion-cloacal/>. Fecha de última consulta: 25 de junio de 2019.

beneficiará a unos 4,3 millones de habitantes en total, permitiendo la independencia operativa del Sistema Berazategui²³.

Otro de los proyectos que integra la actualización del PISA 2016, relacionado con esta problemática, es el “Plan de Saneamiento para Villas y Barrios de Emergencia”, cuyo objetivo es proveer el suministro y la operación de los sistemas de agua segura y saneamiento en los asentamientos irregulares de la cuenca, ya que estas zonas no habían sido incluidas en planes directores de las empresas prestatarias mencionadas previamente. El plan como primera instancia propone realizar un diagnóstico del escenario en que se encuentran los barrios considerados vulnerables dentro de los límites hidrográficos de la Cuenca, y de esta forma proyectar las obras necesarias para cada situación.

Asimismo, la ACUMAR se encuentra realizando el seguimiento del proyecto de expansión del servicio de provisión de agua potable y de recolección de desagües cloacales y pluviales de los barrios Tres Rosas y San Blas en la Villa 21-24 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. De una población total de 50.000 habitantes dentro de la Villa 21-24, el proyecto beneficiará directamente a 10.500 habitantes de dichos barrios.

Por último, se enuncia la vinculación a las obras proyectadas en los planes directores de AySA y ABSA, de aquellas obras ya realizadas en barrios cerrados, complejos habitacionales, hospitales, penitenciarias, entre otros, que no han sido integradas a las redes de las empresas prestatarias, y que son las denominadas “desvinculados”. El problema principal que existe en la actualidad con los “desvinculados”, es que mayoritariamente arrojan sus desechos a cuerpos de agua receptores cercanos sin un tratamiento adecuado.

Por último, y habiendo detallado las principales temáticas que necesitan de una resolución, es pertinente sugerir algunas consideraciones respecto al proyecto del Parque Industrial Curtidor. En el Partido de Lanús, los asentamientos ocupan el 6% de su superficie, y según los datos del Censo 2010, cuentan con 16.898 viviendas ocupadas por 64.726 personas. La ubicación geográfica de los mismos, coincide con

²³ Al respecto, ver <http://www.acumar.gob.ar/prensa/siguen-avanzando-las-obras-del-sistema-riachuelo/>. Fecha de última consulta: 25 de junio de 2019.



Imagen del ex predio ACUBA, año 2018. Fuente Google Earth

Conclusiones del capítulo

La expansión de Buenos Aires hacia el sur estuvo desde los comienzos signada por las actividades industriales y el consecuente asentamiento de la población ocupada en ellas. Las características del Riachuelo representaban grandes beneficios para la actividad económica, no solo por ser el río puerto natural, sino también porque podía ser usado como fuente de agua y sumidero de residuos.

Con la extensión del ferrocarril a fines del siglo XIX, se promovió la vinculación entre la ciudad y los pueblos donde hoy están ubicados los partidos bonaerenses del sur del Gran Buenos Aires, como ser Avellaneda o Quilmes, y con ello creció la dispersión residencial. Sin embargo, la provisión de los servicios urbanos, como ser las conexiones de agua y cloaca y electricidad, fueron ascendiendo a un ritmo desigual entre el centro de la Ciudad de Buenos Aires y los nuevos asentamientos urbanos.

Asimismo, las actividades consideradas insalubres eran empujadas hacia el sur, donde se instalaron las quemas de los residuos, mataderos, frigoríficos y las primeras industrias más contaminantes. Al entrar en crisis el modelo agroexportador y comenzar un proceso de industrialización por sustitución de importaciones destinado principalmente al consumo del mercado interno, se consolidó la zona industrial de

Barracas-Avellaneda y Ensenada-Berisso, las dos áreas más próximas a los principales puertos de la región.

En paralelo, el crecimiento de la población y el aumento de los asentamientos poblacionales cercanos a las fuentes de trabajo, en tierras por lo general bajas y sujetas a inundaciones, caracterizados por la predominación de viviendas temporarias y sin ningún tipo de servicios, han ido complejizando la situación ambiental del Riachuelo debido al aumento de la contaminación por arrojado de la basura doméstica y de las excretas humanas a sus aguas.

En la actualidad, la zona que comprende la Cuenca Matanza Riachuelo representa a uno de los principales conglomerados industriales de la Argentina, donde a la vez habitan más de 6 millones de personas, en un contexto de degradación ambiental y de múltiples problemáticas socioambientales devenidas de la falta de planificación urbana del territorio y políticas públicas acertadas.

Se trata de un área problemática en varios aspectos. Por un lado, las características naturales de la zona la convierten en un territorio poco apto para soportar el avance del proceso de urbanización tal como se ha dado. Al respecto, el Río Matanza-Riachuelo tiene una pendiente y un caudal escasos, una mínima dilución y los terrenos aledaños están sujetos a inundaciones periódicas, agravadas por las sudestadas.

Por otra parte, la Cuenca es un área en donde se conjuga la existencia de barrios y asentamientos precarios carente de infraestructura básica y servicios esenciales, con la presencia de zonas residenciales de elevado valor inmobiliario. Las habitantes de escasos recursos que se han asentado en los terrenos más depreciados e inundables, son los más afectados por la degradación ambiental, y padecen las peores condiciones sanitarias de la región. Dada la ausencia de red cloacal en gran parte de la superficie de la Cuenca, los desechos cloacales contaminan la napa freática directamente, en conjunto con los lixiviados de los basurales clandestinos.

Finalmente, dichas fuentes de contaminación se combinan con los vertidos industriales y con la precaria gestión ambiental de las industrias de la Cuenca, en su gran mayoría pequeñas y medias empresas. La situación de dispersión y de heterogeneidad de los establecimientos productivos dificulta la planificación de mecanismos de controles que propicien una correcta gestión ambiental.

La ausencia de una voluntad política, que logre coordinar interjurisdiccionalmente la ejecución de políticas tendientes a lograr un ordenamiento ambiental del territorio, ha

estado demorando las acciones vinculadas con el saneamiento. A ello se suma, la falta de consideración respecto a las consecuencias de la radicación de determinados proyectos urbanos y de la realización de grandes obras con impacto ambiental relevante en determinadas áreas. Esto ejemplifica algunas de las situaciones que han ido complejizando el escenario sobre el cual ya venía acrecentándose la degradación ambiental.

La falta de planificación urbana que sigue vigente en el ámbito de la Cuenca, imposibilita la consideración del territorio en su conjunto. Los problemas socioambientales -que surgen tras la falta de servicios sanitarios e infraestructura básicos, el déficit habitacional, los basurales clandestinos, la localización inadecuada de industrias, la escasez de espacios verdes, las inundaciones, entre otros-, continúan sin resolución, con el agravamiento de los efectos del cambio climático.

En esta instancia del proceso de saneamiento, es menester avanzar con las obras de cloacas logrando el 100% de conexión domiciliaria, en concordancia con los Planes Directores de AYSA y ABSA, y el Sistema Riachuelo. En paralelo, se deberán mejorar significativamente la gestión de fiscalización sobre las industrias que contaminan logrando su adecuación ambiental, reducir los residuos enviados a disposición final y recomponer los daños provocados por la presencia extendida de basurales.

Para que todo esto suceda, resulta indispensable involucrar a todos los actores, diferenciándolos según sus niveles de responsabilidad, pero generando lazos que habiliten el trabajo mancomunado en función de conseguir el saneamiento. En el siguiente capítulo, se intentará vislumbrar cuáles son los aspectos en términos de capacidades estatales y *enraizamiento*, que impiden al organismo cumplir con sus objetivos.

CAPÍTULO 3: LA CAUSA MENDOZA Y LA CREACIÓN DE LA AUTORIDAD DE CUENCA MATANZA RIACHUELO (ACUMAR)

Introducción:

La ACUMAR es un ente autónomo, autárquico e interjurisdiccional que conjuga el trabajo con los tres gobiernos que tienen competencia en la Cuenca Matanza Riachuelo (Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires), y se desempeña como la máxima autoridad en materia ambiental en el territorio.

El organismo se creó en 2006, atendiendo a la preocupante situación de deterioro ambiental. Pero en 2008, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) intimó a la ACUMAR a implementar un plan de saneamiento cuyos objetivos apuntaran a mejorar la calidad de vida de los habitantes, a recuperar el ambiente en todos sus componentes (agua, aire y tierra) y a prevenir daños con suficiente y razonable grado de predicción. Esta intimación surgió en respuesta a la causa judicial conocida como “Causa Mendoza”, reclamo presentado en 2004 por un grupo de vecinos. Dichos ciudadanos, residentes y trabajadores de Villa Inflamable, interpusieron una demanda colectiva, solicitando la recomposición del ambiente y la creación de un fondo para financiar el saneamiento.

Este capítulo tiene el objetivo de describir el proceso que dio lugar a la judicialización de una problemática socioambiental, como es la contaminación de la Cuenca. Asimismo, intenta detallar cómo se convirtió en una política pública y, al mismo tiempo, caracterizar al organismo estatal encomendado para efectuar el cumplimiento del fallo de la CSJN respecto a esta causa.

Para ello, se incorporan en el análisis los datos obtenidos a través de las entrevistas realizadas en el marco de esta investigación, en conjunción con una serie de fuentes secundarias (información aportada por la página web de la ACUMAR, además de otros documentos elaborados por las partes intervinientes en la causa).

Lo que se pretende exponer es la complejidad de las problemáticas a resolver para cumplir con el fallo, y las falencias que la ACUMAR ha tenido desde sus inicios para

alcanzar sus objetivos, que de persistir en el tiempo pueden llevar a una situación de estancamiento y de poco avance en la recomposición ambiental de la Cuenca.

3.1 Orígenes de la “Causa Mendoza”

En los años 2003 y 2005, el Defensor del Pueblo de la Nación junto a la Asociación de Vecinos de La Boca, el Centro de Estudios Legales y Sociales, la Defensoría Adjunta de la Ciudad de Buenos Aires, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, la Fundación Ciudad, Poder Ciudadano y la Universidad Tecnológica Nacional advirtieron en un informe²⁴ sobre los problemas provocados en la CMR por el incremento de la contaminación ambiental, el deficitario acceso a bienes y servicios que inciden en la vulnerabilidad social, las omisiones o acciones ineficaces de las autoridades gubernamentales y un uso no sostenible del territorio.

En ese informe elaborado en dos partes, se recomendaba la ejecución de acciones tendientes a adoptar medidas para revertir el escenario de conflictividad, de derechos amenazados y población en riesgo que caracteriza a la Cuenca. Estas medidas debían suplir antiguas omisiones estatales, así como avanzar en un nuevo modelo de habitar

²⁴ Informes Especiales sobre la Cuenca Matanza – Riachuelo, partes 1 y 2, de los años 2003 y 2005, respectivamente.

este territorio, acorde a la noción de sustentabilidad²⁵ consagrada en el artículo 41 de la Constitución Nacional, reformada en el año 1994²⁶.

En julio de 2004, 17 personas ejerciendo derechos propios, y algunos de ellos también en representación de sus hijos menores, en su condición de damnificados por la contaminación ambiental en la CMR, interpusieron una demanda judicial contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 44 empresas por daños y perjuicios sufridos a raíz de la contaminación, y solicitando el cese de la contaminación y la recomposición del ambiente dañado. En relación al objeto de estudio de esta tesis, dentro de esas 44 empresas, había cinco curtiembres.

²⁵ En 1987, la noción de desarrollo sustentable cobró notoriedad en el ámbito internacional con la publicación del “Informe Brundtland” o “Nuestro Futuro Común” producido por la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de la ONU, en el que se define al desarrollo sustentable como aquel que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias. En esta definición se incluyen dos elementos importantes: el vínculo entre sustentabilidad, desarrollo y satisfacción de necesidades humanas; y la responsabilidad de las generaciones presentes con las del futuro, una responsabilidad intergeneracional que forma parte integral de la sustentabilidad (ACUMAR, 2016).

Cabe destacar que, si bien la noción de desarrollo sustentable es utilizada por una gran diversidad de actores, convenciones y organismos del campo político global, sus interpretaciones y aplicaciones difieren. Se le critica que su enfoque se inscribe en la lógica pragmática de la globalización, promoviendo la falacia de un crecimiento económico sostenible sobre la naturaleza limitada del planeta. El “desarrollo sostenible” propone una visión del mundo desarrollista, donde el ambiente es reducido a un conjunto de recursos para la economía. Según esta lógica, se debe atender a la sustentabilidad de los recursos naturales a fin de no obstaculizar el crecimiento económico, que es percibido como la condición de base del desarrollo humano.

Por el contrario, el concepto de sustentabilidad implica una nueva racionalidad social y formas sustentables de producción y de vida. Se funda en el reconocimiento de los límites y potenciales de la naturaleza, así como de la complejidad ambiental, inspirando una nueva comprensión del mundo para enfrentar los desafíos de la humanidad en el futuro cercano. Promueve una nueva alianza naturaleza-cultura, fundando una nueva economía, reorientando los potenciales de la ciencia y la tecnología, y construyendo una nueva cultura política fundada en una ética de la sustentabilidad –en valores, creencias, sentimientos y saberes– que renuevan los sentidos existenciales, los mundos de vida y las formas de habitar el planeta Tierra.

²⁶ Brailovsky (2009) afirma que en la etapa de la globalización que se establece luego de la caída del muro de Berlín en 1989, comenzaron a generalizarse los estudios ambientales, y surgieron los debates en torno a la relación entre el ambiente y los derechos humanos. Entrados los años `90, se evidenció la politización de los temas ambientales, lo que implica que los *problemas ambientales* se conviertan en *conflictos ambientales*, con una fuerte presencia de movimientos sociales que reclaman por los derechos ambientales.

En junio de 1992, se realizó en Río de Janeiro la Cumbre de la Tierra (ECO `92), generando una suerte de impulso para la redacción o modificación de algunas constituciones latinoamericanas, y de otras partes del mundo también, con la inclusión de la garantía de los derechos ambientales.

En la ECO `92, se aprobó un documento llamado Agenda 21 que registra un cambio en la relación entre la sociedad y el Estado, en tanto que se agregan mecanismos de democracia semidirecta, como ser el derecho a la información, el ambiente como patrimonio común, las audiencias públicas, el Defensor del Pueblo, las evaluaciones de impacto ambiental previas a la ejecución de los proyectos, nuevas estrategias de participación ciudadana, entre otros.

Se puede acceder a la Agenda 21 en:

<https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21toc.htm>. Fecha de última consulta: 10 de junio de 2019.

En 2006, la CSJN dio comienzo a un proceso innovador para el tratamiento de la problemática ambiental de la Cuenca. A lo largo de dos años, en el marco de una amplia deliberación, se abordaron los numerosos componentes del conflicto y se formularon alternativas de intervención. Tal como se demostró en el capítulo anterior, la contaminación ambiental es el resultado de una alteración negativa que las distintas actividades de múltiples actores han ocasionado durante décadas en las condiciones naturales de las aguas, los suelos y el aire de la Cuenca.

En 2008, la Corte falló y condenó al Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a perseguir los objetivos de mejorar la calidad de vida de la población, de recomponer el ambiente y de prevenir nuevos daños. En esa dirección, ordenó un programa de acciones, con responsables y plazos de ejecución, ubicando a este territorio en un lugar destacado de la agenda pública. La acción judicial puso en marcha políticas, planes y programas tendientes a revertir el escenario de conflictividad, de vulneración de derechos y de población en riesgo que caracterizan esta región.

Por este motivo, la CSJN ha tenido un rol central en el mapa de actores partícipes de este conflicto, ya que como actor político se coloca por encima del resto definiendo las reglas: por un lado, obliga a la ACUMAR y a los gobiernos a que lleven adelante sus políticas públicas; y por otra parte a aquellos actores que han producido el daño ambiental como ser las empresas (Merlinsky, 2013).

El deterioro de la Cuenca, como ya fue expresado, data desde el tiempo de la colonia, y a lo largo de los años se han intentado diversas medidas para recomponer su estado natural sin éxito alguno. Este conflicto involucra a distintos actores sociales con intereses antagónicos, y expresa no solo el accionar de los actores económicos que, haciendo abuso de los recursos del ambiente, les han impuesto a otros actores el padecimiento de los costos ambientales de sus actividades productivas, sino también la falta de regulación estatal. Al respecto:

Las comunidades sin acceso a recursos, que viven en asentamientos populares, que experimentan daños a la salud, ciudadanos sin acceso al saneamiento y agua segura, son los principales afectados por ese proceso de degradación. Pero si prestamos atención a las disputas que se manifiestan en el espacio público, podemos reconocer una serie de conflictos entre actores económicos (empresarios grandes vs pequeños empresarios), entre actores políticos (el Gobierno nacional, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires,

el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los gobiernos municipales) entre actores políticos, actores económicos y empresas de servicios públicos (AySA, la empresa de agua y saneamiento, o el CEAMSE) y conflictos por el acceso al 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, descubriremos que es toda esa trama compleja de valores e intereses en disputa lo que define una situación que podemos denominar como conflicto ambiental (Merlinsky, 2015: p. 9).

De todas las tensiones latentes y manifiestas involucradas en este caso, la que inició el proceso de judicialización fue una sola: los pobladores de las orillas del Riachuelo hicieron notar que la incomodidad de vivir sobre la basura y al lado de aguas malolientes, el aire denso con olor a azufre, y paulatinamente sus problemas de salud, tenían responsables. Ese fue el origen de cómo una problemática ambiental advertida por los ciudadanos demandantes devino en un conflicto.

Cabe recordar que por ese entonces ya existían los debates sobre el ambiente y los posibles conflictos, tanto a nivel nacional como internacional. Así, se evidenció un contexto sociopolítico favorable para poner la cuestión del saneamiento en la agenda política. De este modo, la contaminación del Río Matanza-Riachuelo se transformó en una problemática ambiental, que luego se reformuló en un problema político, y finalmente se convirtió en una política pública. (Merlinsky, 2013).

En este punto, es pertinente retomar el concepto de “política pública” como toda toma de posición y curso de acción adoptados por un actor que habla en nombre y representación del Estado, frente a una “cuestión socialmente problematizada” (Oszlak y O’Donnell, 1976). Dicha definición sugiere que el Estado sólo se ocupa de aquellas cuestiones que adquieren relevancia hasta llegar a ser tema de agenda, aquellas “cuestiones socialmente problematizadas”, consideradas vitales para el gobierno o instaladas como prioritarias, acuciantes y/o relevantes ante la opinión pública.

Asimismo, el Estado como actor complejo y diferenciado, materializa su presencia mediante agencias que asumen la responsabilidad de resolver una parte significativa de la agenda social. Cuáles son los problemas que elige resolver o debe atender inevitablemente como consecuencia de demandas o presiones sociales insoslayables, depende de un gran número de circunstancias y variables. Pero en la medida en que esos problemas son incorporados a la agenda estatal (ya no sólo social), se convierten

automáticamente en “cuestiones socialmente problematizadas” (Oszlak y O’Donnell, 1976).

Los demandantes se organizaron y en primer lugar fueron al Hospital Interzonal General de Agudos “Pedro Fiorito”, donde se les hicieron estudios médicos, y de los resultados surgió que muchos de ellos tenían plomo en sangre. Luego, abogados ambientalistas presentaron la denuncia, y así cooperaron para que aquellos ciudadanos pudieran vehicular su problemática por la vía judicial.

Tras dictar la sentencia y con el objetivo de asegurar su correcta ejecución, la CSJN la delegó inicialmente en el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, a cargo del Juez Luis Antonio Armella, quién debió controlar el cumplimiento de la sentencia. Asimismo, la Corte creó un Cuerpo Colegiado conformado por el Defensor del Pueblo de la Nación junto con Organizaciones No Gubernamentales que se habían presentado en carácter de terceros con el fin de fortalecer y habilitar la participación ciudadana²⁷ en el control del cumplimiento del fallo²⁸.

Se trata de una sentencia colectiva, de carácter declarativa y de ejecución, ya que contiene una condena general, que recae sobre la ACUMAR, y los tres Estados con jurisdicción territorial en la Cuenca. Impone el cumplimiento de prestaciones (de dar, hacer y no hacer), creando a favor del titular del derecho la acción tendiente a obtener su ejecución coactiva.

La sentencia estableció un punto de inflexión en la concepción sobre el tratamiento de la cuestión ambiental en el ámbito de la Cuenca en dos sentidos:

En primer lugar, en términos institucionales, pues exigió a los diferentes gobiernos jurisdiccionales con competencia en la cuenca la implementación de medidas para la recomposición del bien ambiental y la prevención del daño futuro, generando de ese modo un inédito mecanismo de formulación y monitoreo de las políticas públicas impulsado por el poder judicial; en segundo lugar, en términos sociales y políticos: al establecer su competencia originaria en una cuestión que estaba en consonancia con un proceso anterior de movilización de actores y significados sociales en relación con el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo (Merlinsky, 2011: pp. 260-261).

²⁷ Sobre la incidencia de la participación ciudadana en relación al caso en cuestión pueden consultarse Ferro, 2017; Ryan, 2004; Spadoni, 2013.

²⁸ El fallo de la CSJN es denominado “*Mendoza, Beatriz Silvia y otros, contra el Estado Nacional y otros, sobre daños y perjuicios derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza Riachuelo*”, y dicta sentencia definitiva en el Expediente M. 1569. XL, respecto a la prevención y recomposición ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo.

3.2 La creación de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR)

La ACUMAR como organismo público, se desempeña como la máxima autoridad en materia ambiental en el territorio comprendido por la CMR. La política ambiental definida por la ACUMAR para alcanzar el saneamiento de la CMR se plasmó en el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA), un documento elaborado en diciembre de 2009, y posteriormente actualizado en 2010 y en 2016.

El PISA toma como diagnóstico inicial la situación actual de la CMR en tanto resultado de un proceso complejo, basado en una creciente degradación ambiental del territorio y una histórica falta de abordaje del tema, con los consecuentes efectos que esto implica sobre la calidad de vida de la población.

Cuando el 20 de junio de 2006, la CSJN intimó a los demandados a presentar un plan integrado para el saneamiento de la Cuenca, se admitió la participación en la querrela del Defensor del Pueblo de la Nación y de cinco organizaciones de la sociedad civil – la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), la Fundación Greenpeace Argentina, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Asociación Vecinos de La Boca y la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos– teniendo en cuenta que los intereses legítimos de estas organizaciones se encontraban estrechamente relacionados con la preservación del derecho a un ambiente sano. Dichas organizaciones conformaron el Cuerpo Colegiado a cargo del seguimiento de la causa judicial.

En función de lo resuelto por la Corte ese día, y en virtud de la necesidad de articular las acciones de las jurisdicciones involucradas en una única instancia de coordinación interjurisdiccional, el 15 de noviembre de 2006 fue sancionada la Ley Nacional N° 26.168 por la cual se crea la ACUMAR, y a cuyos términos han adherido los gobiernos de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mediante Leyes N° 13.642 y 2.217, respectivamente. A partir de su artículo 1°, queda dispuesta la creación de la “...*Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo como ente de derecho público interjurisdiccional en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros*”.

Otro de los artículos destacados de la Ley de creación es el artículo 5° referente a la competencia del organismo. El mismo afirma que la ACUMAR “...*tiene facultades de regulación, control y fomento respecto de las actividades industriales, la prestación*

de servicios públicos y cualquier otra actividad con incidencia ambiental en la cuenca, pudiendo intervenir administrativamente en materia de prevención, saneamiento, recomposición y utilización de los recursos naturales.”

En particular, esta Autoridad está facultada para: a) unificar el régimen aplicable en materia de vertidos de efluentes a cuerpos receptores de agua y emisiones gaseosas; b) planificar el ordenamiento ambiental del territorio afectado a la Cuenca; c) establecer y percibir tasas por servicios prestados; d) llevar a cabo cualquier tipo de acto jurídico o procedimiento administrativo necesario o conveniente para ejecutar el Plan Integral de Control de la Contaminación y Recomposición Ambiental; y e) gestionar y administrar los fondos necesarios para llevar a cabo dicho plan.

Asimismo, el artículo 6° indica que *“las facultades, poderes y competencias de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo en materia ambiental prevalecen sobre cualquier otra concurrente en el ámbito de la cuenca, debiendo establecerse su articulación y armonización con las competencias locales”*.

Por lo expresado, la Corte resolvió la obligación de avanzar en la recomposición y prevención ambiental orientándose hacia el futuro, de tal modo que el obligado al cumplimiento deberá perseguir los resultados y cumplir los mandatos que se enuncian en el fallo, quedando dentro de sus facultades la determinación de los procesos para tal fin.

Cabe destacar que la creación de esta Autoridad de Cuenca está en concordancia con lo sugerido por parte de los organismos internacionales que se han dedicado a estudiar y a plantear modelos de gestión integral para cuencas hidrográficas²⁹. En las grandes conferencias internacionales sobre recursos hídricos, se ha destacado la importancia de utilizar el espacio conformado por una cuenca, o cuencas interconectadas, como territorio base para la gestión integrada del agua (CEPAL, 1998; Pochat, 2008).

Es el caso de la Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce “El Agua: Una de las Claves del Desarrollo Sostenible” (Bonn, Alemania, 3 al 7 de diciembre de 2001), en la cual se expuso que las cuencas hidrográficas, las cuencas fluviales, los lagos y los acuíferos deben ser el marco de referencia primario para la gestión de los recursos

²⁹ Sobre la cuestión aludida, se destacan los trabajos realizados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): Dourojeanni, 2001; Dourojeanni y Jouravlev, 2001; Dourojeanni y Jouravlev, 2002; Jouravlev, 2005. También, se puede consultar Lanzetta, 2015.

hídricos, y es necesaria la creación de mecanismos institucionales y participativos a este nivel.

Al respecto, Dourojeanni, Jouravlev y Chávez plantean que *“la cuenca, sea en forma independiente o interconectada con otras, es reconocida como la unidad territorial más adecuada para la gestión integrada de los recursos hídricos”* (2002; p. 7). Sin embargo, lo que se observa en la realidad es que las cuencas hidrográficas traspasan los límites políticos establecidos entre distintas jurisdicciones, de modo tal que ese recurso hídrico partido es administrado de manera parcelada.

En ese sentido, Merlinsky (2011) expresa que la literatura sobre gestión de cuencas señala que existen pocos antecedentes exitosos de organización política e institucional para manejar territorios delimitados por razones naturales. *“La conformación de instituciones de planificación acordes con una adecuada gestión de los ecosistemas introduce una complejidad mayor para la cual la mayoría de los organismos de gobierno no están preparados”* (p. 275).

En consonancia, se ha observado en estudios de casos de diferentes cuencas hidrográficas del mundo, la importancia de una buena gobernanza e instituciones efectivas para gestionar la calidad del agua. A partir del estudio de esos casos, se descubrió que algunos de los obstáculos más relevantes para enfrentar los problemas de contaminación del agua, incluyen la fragmentación de la autoridad dentro de una cuenca hidrográfica, la falta de capacidad técnica, y la falta de consciencia social por parte del público sobre las causas de la contaminación del agua (UNEP, 2016).

Por lo tanto, el desafío es crear capacidades de gobernabilidad sobre espacios delimitados por razones naturales, como cuencas, que no coinciden con las formas tradicionales de gobierno sobre límites político-administrativos -como estados, provincias, regiones y municipios-, y además hacerlo con entidades públicas y privadas que tienen una visión usualmente sectorial de la gestión del agua.

Por otra parte, es preciso mencionar que el 5 de febrero de 1998 el Gobierno Nacional y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), habían suscripto un préstamo por una suma de U\$S 250.000.000 (Préstamo BID N° 1059), el cual tenía por objeto mejorar la gestión de los recursos naturales de la CMR mediante la coordinación de las medidas relacionadas con el medio ambiente. El organismo ejecutor era el Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo (CEMR).

Una vez creada la ACUMAR, se le transfirieron las partidas presupuestarias, los bienes muebles y demás patrimonio perteneciente al CEMR. El Miembro Coordinador del Comité Ejecutor había sido hasta entonces el señor Subsecretario de Recursos Hídricos del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, debiendo ser traspasada dicha titularidad a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS).

A partir de lo establecido por la CSJN en la sentencia del 8 de julio de 2008³⁰, la ACUMAR quedó obligada a la ejecución del programa que asumirá las responsabilidades ante todo incumplimiento o demora en ejecutar los objetivos previstos; ello sin perjuicio de mantener intacta sobre el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la responsabilidad que primariamente les corresponde en función del asentamiento territorial de la cuenca hídrica y de las obligaciones impuestas en materia ambiental por disposiciones específicas de la Constitución Nacional.

Lo planteado en el párrafo anterior consiste en el cumplimiento de ocho mandas plasmadas en la puesta en marcha de un programa de: información pública; cesación de la contaminación de origen industrial³¹; saneamiento de basurales; limpieza de los márgenes del río; expansión de la red de agua potable; extensión del sistema de desagües pluviales y saneamiento cloacal; y el cumplimiento de un plan sanitario de emergencia.

Es importante mencionar que la sentencia estableció plazos para realizar las actividades detalladas anteriormente, y que el caso de incumplimiento de cualquiera

³⁰ El texto completo del fallo está disponible en: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-mendoza-beatriz-silvia-otros-estado-nacional-otros-danos-perjuicios-danos-derivados-contaminacion-ambiental-rio-matanza-riachuelo-fa08000047-2008-07-08/123456789-740-0008-0ots-eupmocsollaf>

Fecha de última consulta: 10 de junio de 2019.

³¹ La manda de “contaminación de origen industrial” comprende inspecciones, identificación de agentes contaminantes, plan de reconversión industrial, cese de la contaminación, clausuras y líneas de crédito. Además, requiere la presentación en forma pública, actualizada trimestralmente, del estado del agua y las napas subterráneas.

Dentro de esta manda, se incluye también el proyecto para la adecuación ambiental del Polo Petroquímico Dock Sud y la presentación del estado de avance del Convenio Marco Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios firmado el 21 de noviembre de 2006. De la misma forma, para el sector curtiembres el PISA incluye el diseño del Parque Industrial Curtidor en el Municipio de Lanús.

de los plazos establecidos en cada etapa, habilita a la aplicación de una multa diaria a cargo del patrimonio personal del presidente de la ACUMAR³².

En cuanto al presupuesto de la ACUMAR, este organismo lo conforma con los aportes de las jurisdicciones que la integran: el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, más lo recaudado en concepto de multas. En marzo de 2010, la ACUMAR obtuvo su propio Código Único de Identificación Tributaria (CUIT) y ese mismo año su Consejo Directivo aprobó el presupuesto de gastos propio.

En este contexto, la ACUMAR inició las gestiones pertinentes para que el crédito aportado por el Estado Nacional se encuadre presupuestariamente como una obligación a cargo del Tesoro-Jurisdicción 91; es decir, se centralizó en la ACUMAR el control de los gastos realizados con los fondos transferidos otorgándole autonomía operativa y autarquía financiera³³.

³² Al respecto, se sugiere que la aplicación arbitraria de los plazos establecidos en la sentencia por la CSJN para el tratamiento de las problemáticas detalladas, fomentó que el Juez Federal de Quilmes Luis Armella, quien tuvo inicialmente a su cargo la ejecución de la sentencia, haya apurado constantemente a los funcionarios de la ACUMAR, amenazándolos con la aplicación de las multas personales, pero sin considerar la calidad de los resultados. De ese modo, la sentencia indicaba, por ejemplo, la realización de inspecciones a todas las empresas existentes en la Cuenca en un plazo de 30 días hábiles; o el cierre de todos los basurales ilegales en el plazo de un año. Dichas medidas no se pudieron cumplir en esos plazos, porque no se contaba ni con la información necesaria para planificar las intervenciones, ni con los recursos humanos y físicos para esos fines, y tampoco los municipios estaban dotados de ellos. Con el Proyecto Integrador del Camino de Sirga en ambas márgenes sucedió lo mismo, ya que una de las tareas involucradas implica la relocalización de las personas que se encuentran asentadas en la ribera en villas y asentamientos precarios, que por su complejidad social no es posible resolverlo en el corto e inmediato plazo. Para un mejor entendimiento sobre las relocalizaciones y el Camino de Sirga, ver Merlinsky, Scharager y Tobías 2017; Fainstein, 2018.

³³ En 2009, Argentina recibió un préstamo con margen fijo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento por US\$840 millones (Préstamo BIRF N° 7706-AR). El objetivo de este financiamiento es contribuir en el saneamiento de la CMR, en el marco del Proyecto de Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Matanza-Riachuelo, a los fines de mejorar los servicios de alcantarillado en la cuenca de este río, en otras partes de la provincia y en la ciudad de Buenos Aires mediante la ampliación del sistema de transporte y de la capacidad de tratamiento de las aguas. El proyecto consta de cuatro componentes agrupados en dos macrocomponentes: el primero es el saneamiento y el segundo comprende el apoyo a la reducción de la contaminación industrial y la gestión ambiental territorial. El componente relativo a la contaminación ambiental contempla servicios de asistencia técnica para mejorar el seguimiento ambiental y medidas de cumplimiento de metas ambientales para actividades industriales específicas, así como financiamiento de inversiones en producción menos contaminante para mejorar y respaldar el cumplimiento de las normas ambientales por parte de las pequeñas y medianas empresas responsables de la contaminación.

Recuperado el 10 de junio de 2019, de

<http://www.bancomundial.org/es/news/loans-credits/2009/06/09/argentina-basin-sustainable-development-project>.

Con el objeto de realizar un seguimiento y control del total de las acciones desarrolladas en el marco del PISA, la ACUMAR confeccionó el Presupuesto PISA, donde se incluye el presupuesto de la ACUMAR. Este presupuesto sistematiza y consolida la información sobre los créditos presupuestarios asignados por el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires, a través de sus diferentes carteras u organismos, para el financiamiento de acciones afines al mencionado plan, ya que la mayoría de las grandes obras de infraestructura para el cumplimiento del PISA no se ejecutan desde la ACUMAR, sino como parte de programas federales, provinciales o de la Ciudad.

Hasta aquí, se han descrito los distintos momentos implicados en los inicios de la judicialización de la contaminación ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo, como también las facultades y recursos con los que fue dotada la ACUMAR. En los siguientes apartados de este capítulo, se intentará arribar a una caracterización de este organismo público, buscando en el digesto normativo las particularidades de su accionar para materializar en el territorio el espíritu de su normativa.

Este propósito está en consonancia con lo afirmado por Castellani y Llanpart (2012), quienes plantean la importancia de estudiar las capacidades de un organismo o agencia estatal analizando los modos en que estos organismos han sido organizados para concretar los objetivos propuestos, porque las decisiones sobre la carrera administrativa y la asignación de recursos pueden devenir de niveles superiores dentro de la jerarquía estatal, y no necesariamente haberse decidido dentro del organismo en análisis. Así, se sugiere enfocar la mirada en los manuales administrativos y de procedimientos.

Por ello, y retomando el objetivo general de este trabajo, que intenta analizar el impacto económico de la intervención de la ACUMAR en las curtiembres de la Cuenca, es preciso examinar en detalle su normativa para identificar cómo fueron ideadas las intervenciones y qué jerarquías se han establecido; es decir, cuáles son los fines y objetivos implícitos o explícitos de dichas intervenciones, y qué elementos se han considerado para alcanzar esas metas.

3.3 El Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA)

El PISA aprobado por Resolución ACUMAR N° 8/07, propone fortalecer la presencia activa del Estado como promotor del desarrollo sustentable, rehabilitar la resiliencia ecológica, promover el ordenamiento ambiental del territorio, garantizar la prestación de los servicios básicos de saneamiento y mejorar las condiciones socio sanitarias de los habitantes, mejorar el control de las actividades industriales, reconvertir a las empresas contaminantes y actividades económicas que contribuyan al saneamiento de la Cuenca, todo ello en un marco participativo de gestión.

Tal como lo indica su nombre, este documento se encuadra en el enfoque de la *gestión integral de los recursos hídricos*, que tiene como objetivo fomentar la gestión y el uso del recurso hídrico de forma sostenible y equilibrada, considerando los aspectos sociales, económicos y ambientales. Conjuntamente, busca involucrar a los distintos grupos de interés y sectores que hacen uso de dicho recurso, para así poder coordinar su gestión tomando en cuenta las necesidades del ambiente (GWP e INBO; 2009).

Además, esa gestión integral enfatiza el involucramiento en la política nacional y en los procesos de elaboración de leyes, que permitan establecer una buena gobernanza y crear acuerdos institucionales y regulatorios efectivos. También, incluye el uso de distintas herramientas, como ser evaluaciones sociales y ambientales, instrumentos económicos, sistemas de información y seguimiento, que puedan avalar dicha gestión (GWP e INBO; 2009).

Con ese espíritu, el PISA surgió del consenso entre las jurisdicciones afectadas por la problemática y comprometidas con la recuperación del ambiente y la calidad de vida de los habitantes de la región. A fines de 2009, el trabajo realizado por más de 200 profesionales en materia administrativa y técnica del Gobierno Nacional y los gobiernos de la Ciudad de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires, con distintas competencias y visiones, permitió recuperar documentos desarrollados con anterioridad por el sector público, organizar el trabajo y concluir en la confección de un documento único que reflejaba las cuestiones consideradas prioritarias en materia de gestión, prevención y control que se requieren para cumplir los objetivos.

El PISA fue pensado como documento “dinámico”, pasible de ser modificado y actualizado para adaptarse a los cambios de contexto. En este sentido, es que en

marzo de 2010 se presentó una nueva versión del plan, que mostraba el grado de avance de acciones implementadas en la Cuenca, como también la incorporación de diferentes planes y programas en ejecución y a ejecutar por parte del organismo.

Del mismo modo, otra actualización tuvo lugar en 2016, en la cual se mantuvieron las líneas de acción definidas en los documentos previos, pero esta vez se presentaron las acciones a seguir en 79 proyectos y programas, cuyos focos de atención y fines últimos estuvieron puestos en cuatro metas: 1) dejar de contaminar en el período más corto posible; 2) fortalecer las acciones de prevención socioambiental; 3) mejorar la calidad de vida de los habitantes de la Cuenca; y 4) fortalecer el rol de la ACUMAR.

A los efectos de poder planificar y desarrollar políticas específicas para los diferentes problemas de la Cuenca, el PISA está organizado en 14 líneas de acción, cada una de las cuales hace referencia a un proyecto integrador. A continuación, se detallan las líneas de acción incluidas en el plan:

- 1) Sistema de indicadores
- 2) Sistema de información
- 3) Fortalecimiento institucional
- 4) Ordenamiento ambiental del territorio
- 5) Educación ambiental
- 6) Plan Sanitario de Emergencia
- 7) Monitoreo de la calidad de agua, sedimentos y aire
- 8) Urbanización de villas y asentamientos precarios
- 9) Expansión de la red de agua potable y saneamiento cloacal
- 10) Desagües pluviales, para solucionar la problemática asociada a las inundaciones
- 11) Contaminación de origen industrial
- 12) Limpieza de márgenes y Camino de Sirga
- 13) Saneamiento de basurales
- 14) Programa Polo Petroquímico Dock Sud

En suma, puede afirmarse que todo lo anteriormente enumerado es el resultado de una demanda iniciada por un conjunto de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil que logró visibilizar la problemática ambiental de la Cuenca, consiguiendo la intervención de la CSJN. Como respuesta, la Corte obligó a la ACUMAR a llevar

adelante un plan de saneamiento en un territorio con múltiples problemas socio-ambientales, que reflejan la ausencia de una coordinación entre las jurisdicciones que lo componen.

El proceso judicial de la “Causa Mendoza” es un punto de inflexión en la historia ambiental argentina, ya que ha puesto en marcha aquellas políticas, planes y programas que se mencionaron previamente, con el fin de revertir el escenario de conflictividad, de vulneración de derechos y de riesgo poblacional.

Por un lado, constituye una oportunidad para fortalecer institucionalmente a la Autoridad de Cuenca. Esto supondría alcanzar la potestad para conseguir un ordenamiento ambiental del territorio, que tenga como objetivos mediar entre los intereses antagónicos en torno a la apropiación de los recursos naturales, garantizar el derecho de la población a un ambiente sano y el acceso a los servicios de saneamiento básicos, y comprometer a los responsables de la producción económica en el cuidado y uso eficiente de los recursos.

Pero, por otra parte, en estos 11 años que ya pasaron desde que se dictó la sentencia el 8 de julio de 2008, se han observado distintas falencias en el accionar de la ACUMAR que, de persistir en el tiempo, pueden llevar a una situación de estancamiento y de poco avance en la recomposición ambiental de la Cuenca.

En lo sucesivo, se intentará analizar su cuerpo normativo en lo que respecta al control industrial, y mostrar algunas de las observaciones planteadas por las instituciones que lo auditan, que serán de suma importancia a la hora de plantear el análisis del caso en el capítulo siguiente de esta tesis.

3.4 La normativa de la ACUMAR relacionada con los procedimientos de fiscalización y control industrial

Según consta en los documentos del organismo, el control industrial ejercido por la ACUMAR tiene la finalidad de identificar a los establecimientos que no cumplan con la normativa vigente, con el objetivo de disminuir sus aportes contaminantes a partir de la ejecución de Planes de Reconversión Industrial (PRI)³⁴.

³⁴ El 14 de enero de 2019, se aprobó y se publicó en el Boletín Oficial, la Resolución ACUMAR N° 12/2019, por la cual comienza a regir un nuevo "Régimen de Fiscalización, Control, Agente Contaminante, Adecuación y Sanciones Aplicables en el ámbito de la Cuenca Matanza Riachuelo",

Los objetivos prioritarios del control industrial son: 1) contar con una base de datos actualizada sobre los establecimientos en la Cuenca para así conocer el universo industrial; 2) fiscalizar dichos establecimientos para la identificación de “Agentes Contaminantes”; y 3) exigir la reconversión de los procesos productivos contaminantes.

En ese sentido, la Resolución ACUMAR N° 7/2009, establece que los establecimientos industriales radicados en el ámbito geográfico de la Cuenca Matanza Riachuelo, como también aquellos situados en la franja costera sur del Río de la Plata, están obligados a empadronarse mediante un formulario que, en carácter de declaración jurada, debe ser enviado a la ACUMAR para su inscripción en un Registro de Industrias de la Cuenca, actualizable cada dos años.

Por su parte, la Resolución ACUMAR N° 29/2010, que complementa a la anterior, en su artículo 2 establece que *“los establecimientos industriales radicados o a radicarse en la Cuenca Matanza Riachuelo, como asimismo, los de servicios, las empresas extractivas –mineras, agrícola ganaderos y todo establecimiento que produzca efluentes líquidos, sólidos o gaseosos susceptibles de requerir permisos ambientales para autorizar su habilitación, radicación o funcionamiento, están obligados a su empadronamiento”*.

A la vez, aquellos establecimientos industriales de 2° y 3° categoría de nivel de complejidad ambiental, conforme la Ley N° 11.459 y Decreto Reglamentario N° 1741/96 de la Provincia de Buenos Aires, están especialmente obligados a cumplir con este empadronamiento. Para el día 24 de agosto de 2010, el plazo para empadronarse ya se encontraba vencido, con lo cual la ACUMAR quedó facultada a empadronar de oficio.

derogándose todas las resoluciones anteriores que se vinculan a dicho régimen en la ACUMAR. Sin embargo, como en el artículo 70 de la Resolución N° 12/2019 establece que: *“Aquellos que hayan sido declarados Agente Contaminante en el marco de la Resolución Presidencia ACUMAR N° 278/2010 sus modificatorias y complementarias, y cuenten con el Plan de Reconversión Industrial (PRI) vigente, salvo expresa opción en contrario, continuarán su reconversión en los términos de la referida resolución”*, a los fines de la presente tesis se considerarán las resoluciones que regían con anterioridad a la 12/2019.

Actualmente, la Coordinación de Adecuación Ambiental de la ACUMAR se encuentra en un proceso de adaptación a la Resolución N° 12/2019, de los Planes de Reconversión Industrial de las empresas declaradas bajo la Resolución N° 278/2010, ya derogada. Esta tarea requiere analizar la causal por la cual fue declarada “Agente Contaminante”, evaluar su estado actual y recomendar el nuevo Plan de Adecuación, como así también detectar todos aquellos desvíos que ameritan un proceso sancionatorio.

El objetivo del empadronamiento fue la conformación de una base de datos que sirva para instruir la declaración de “Agente Contaminante”, luego aceptar la propuesta para revertir esa declaración, y también para la aplicación de políticas de estímulos. Los datos de ese empadronamiento fueron expuestos en el capítulo anterior, y permitieron conocer las características de los establecimientos radicados en el territorio.

En principio, se había acordado que el ámbito de competencia e intervención de la ACUMAR iba a ser el área geográfica, es decir aquella comprendida por los límites políticos de la Cuenca, con la intención de atender los posibles daños ambientales originados en cualquier punto de esa región que pudiera ocasionar perjuicios hacia el interior de los límites hidrográficos de la misma.

Este aspecto no resulta ilógico si se considera que además de la contaminación industrial, el modo inadecuado de disponer los residuos sólidos urbanos, la falta de servicios de agua potable y cloacas, entre otros factores, generan no sólo la degradación de los cursos superficiales sino también de las napas subterráneas y acuíferos que por ellos transitan. En consecuencia, es posible afirmar que ni las napas subterráneas ni los acuíferos entienden de límites políticos.

Sin embargo, durante 2014 se readecuaron las acciones referidas al control industrial de acuerdo a los nuevos límites definidos mediante la Resolución ACUMAR N° 1113/2013, acotados a la Cuenca Hídrica Matanza Riachuelo. Esto último fue la respuesta al requerimiento del Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón, en el que se le solicitó la definición del territorio que debe ser saneado.

En ese marco, se realizó el traspaso de los establecimientos que se hallaban fuera de los límites de la cuenca hídrica a los organismos correspondientes, como el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) de la Provincia de Buenos Aires y la Agencia de Protección Ambiental (APRA) del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Al respecto, no existen datos disponibles para analizar cómo se dio este proceso de traspaso, pero de las entrevistas realizadas para esta investigación, surgieron argumentos que permitirían inferir algunas conclusiones.

Primero, lo que esto pudo haber fomentado es una especie de competencia asimétrica entre industrias de un mismo sector; es decir, hay industrias que continuaron siendo monitoreadas por la ACUMAR y por OPDS o APRA, mientras que otras solo continuaron bajo el control de uno de los últimos mencionados, sin tener que cumplir con requisitos exclusivamente solicitados por la ACUMAR.

De la misma manera, se mencionó la decisión de algunas industrias que se mudaron fuera de los límites de intervención de la ACUMAR con el objetivo de evadir sus controles, sin la necesidad de modificar sus prácticas de producción ni de adecuarse a un modo de producción limpia. Así, estas empresas sin revertir las causas de la contaminación originada por su producción, se han relocalizado en otros territorios, llevando hacia ellos su polución.

A continuación, se presentarán los procedimientos y plazos involucrados en el proceso de fiscalización y control que estuvieron vigentes hasta 2018, así como las condiciones implicadas en el proceso de presentación, aprobación y seguimiento de los planes de reconversión industrial de los establecimientos radicados en la CMR³⁵.

En primer término, es la Resolución ACUMAR N° 278/10 la que contiene los reglamentos de fiscalización y control, y de reconversión, que se aplican de forma exclusiva sobre los establecimientos industriales, de servicios, empresas extractivas mineras, agrícola ganaderas o pertenecientes a otro rubro que produzca efluentes líquidos, residuos sólidos o emisiones gaseosas.

Al momento de la inspección, los inspectores de la ACUMAR están facultados para requerir toda documentación habilitante, documentación técnica, legal y contable; verificar condiciones de funcionamiento del establecimiento o sitio, controlar procedimientos industriales; extraer muestras de efluentes líquidos, emisiones gaseosas o residuos sólidos; y toda otra diligencia necesaria a los fines del procedimiento de inspección. La documentación que en esa instancia se requiere, debe ser presentada por el establecimiento en un plazo de 10 días hábiles ante la Mesa General de Entradas, ya que, en caso de no respetar este plazo, se genera una sanción o multa.

³⁵ Entre las Resoluciones de la ACUMAR más importantes se encuentran las siguientes: las Resoluciones N° 1/2007 y N° 2/2008 que establecen los límites admisibles para descargas de efluentes líquidos; las Resoluciones N° 34/2010, N° 372/2010 y la adecuación cuyo número de Resolución es 376/2011, que regulan la presentación del Seguro Ambiental establecido en el artículo N° 22 de la Ley N° 25.675; la Resolución 132/2010 que obliga a los establecimientos a contar con una cámara de toma de muestras y medición de caudales; la Resolución N° 278/2010 que aprueba los reglamentos de fiscalización y control de los establecimientos de la Cuenca, como también el reglamento de reconversión industrial de los mismos; la Resolución N° 366/2010 que establece quiénes serán considerados como “Agente Contaminante”; y la Resolución N° 686/2011 que establece las obligaciones de los establecimientos que realizan vuelcos discontinuos. Como fue mencionado, el 21 de enero de 2019, mediante la Resolución N° 12/2019, la ACUMAR actualizó toda su normativa relacionada a la fiscalización y control industrial. No obstante, a los fines de este trabajo de investigación, solo se tomarán las resoluciones previas.

Ante la negativa de dejar entrar a los inspectores dentro de los establecimientos, la ACUMAR se encuentra facultada a requerir el auxilio de la fuerza pública y a la apertura de una causa penal, sin perjuicio de las sanciones que puedan corresponder de acuerdo a lo establecido en el reglamento de sanciones. El impedimento u obstrucción se denuncia por el inspector y se ordena una nueva inspección en un plazo no mayor a 48 horas.

De constatarse una segunda obstrucción, esto sirve como fundamento suficiente para la aplicación de una medida preventiva de clausura, ante la presunción de riesgo ambiental, hasta tanto se pueda efectuar el procedimiento, sin perjuicio de las restantes medidas sancionatorias que pudieran aplicarse conforme el reglamento de sanciones vigente.

En el caso de establecimientos con efluentes líquidos, los inspectores de la ACUMAR coordinan con el laboratorio oportunamente designado, a quien se le encomienda la toma de muestras y el análisis de las mismas, para determinar si se encuentran dentro de los parámetros establecidos en la Tabla de Límites Admisibles, aprobada por Resolución ACUMAR N° 1/2007, rectificada por Resolución ACUMAR N° 2/2008 o aquellas resoluciones que en el futuro la modifiquen o la reemplacen³⁶.

La Resolución ACUMAR N° 366/2010, considera “Agente Contaminante” a todo establecimiento radicado en la Cuenca que genere emisiones gaseosas o residuos sólidos en contravención a la legislación aplicable. En consonancia, el artículo 15 del Anexo I de la Resolución N° 278/2010, entiende que todo incumplimiento a la legislación aplicable para aquellos establecimientos con generación de residuos sólidos y/o emisiones gaseosas y/o pasivos ambientales, es fundamento para la declaración de “Agente Contaminante”.

³⁶ El procedimiento para la toma de muestras se lleva a cabo de conformidad a lo reglamentado por Resolución ACUMAR N° 132/2010, que obliga a los titulares de los establecimientos industriales y de servicios radicados en el ámbito de la Cuenca y que tengan efluentes líquidos a contar con una cámara de toma de muestras y medición de caudales. En caso de comprobarse la inexistencia de esta cámara o que no se encuentre en condiciones adecuadas de funcionamiento, al titular se lo intima a su construcción y/o adecuación en un plazo de 20 días hábiles, bajo apercibimiento de aplicar las sanciones que correspondan.

Por otra parte, al momento de efectuarse el Procedimiento de Toma de Muestras, se entrega al titular del establecimiento una contramuestra, la cual debe ser analizada dentro de las doce horas posteriores a su extracción, en un laboratorio habilitado designado por el titular del establecimiento. Los resultados provenientes del análisis de la contramuestra a los fines de su ponderación se presentan como prueba de parte.

En el caso de establecimientos con efluentes líquidos, esta declaración deviene tras una toma de muestra de esos efluentes que efectivamente confirme que dichas muestras se encuentran fuera de los parámetros admisibles, lo cual dependiendo de su gravedad puede habilitar a una clausura preventiva.

Todos los que hayan sido declarados “Agentes Contaminantes” están obligados a presentar un Plan de Reversión Industrial (PRI) para mitigar los daños que le han ocasionado al ambiente en un plazo de 30 hábiles contados desde la notificación de dicha declaración. Allí, se detalla el plan de actividades destinado a mejorar el desempeño y gestión ambiental de los establecimientos.

Ese plan debe ser elaborado por un profesional matriculado con incumbencia en cuestiones del ambiente, y hasta principios de 2012 dicho plan debía ser presentado junto a un Seguro Ambiental, aún en los casos en que su Nivel de Complejidad Ambiental (NCA) no lo requiera³⁷.

El plan presentado debe ser evaluado, aprobado y controlado por el área a cargo, quien respalda su aprobación mediante un informe técnico. Tal como surge de la Resolución ACUMAR N° 278/10, los objetivos generales de los PRI son:

³⁷ La obligatoriedad de presentación del Seguro Ambiental está expresada en las Resoluciones ACUMAR N° 34/2010 y N° 372/2010, que en su artículo 3° plantea todas las industrias o establecimientos de servicios declarados por la ACUMAR como Agentes Contaminantes son considerados actividades riesgosas. Asimismo, la modificatoria de ésta última, la Resolución ACUMAR N° 163/2011, en el artículo 1° menciona lo siguiente: “*Requerir para la admisibilidad del Programa de Reversión Industrial de la ACUMAR, la presentación de póliza de seguro ambiental a favor de la AUTORIDAD DE CUENCA MATANZA RIACHUELO, conforme lo dispuesto por el artículo 22 de la Ley N° 25.675 y normativa complementaria de aplicación vigente, junto con los demás requisitos habilitantes del trámite*”.

Al respecto, cabe destacar que ese artículo 22 establece que “*Toda persona física o jurídica, pública o privada, que realice actividades riesgosas para el ambiente, los ecosistemas y sus elementos constitutivos, deberá contratar un seguro de cobertura con entidad suficiente para garantizar el financiamiento de la recomposición del daño que en su tipo pudiere producir; asimismo, según el caso y las posibilidades, podrá integrar un fondo de restauración ambiental que posibilite la instrumentación de acciones de reparación*”.

Luego, mediante la Resolución ACUMAR N° 661/2012 publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina el día 27 de abril de 2012, modificó el universo de sujetos obligados a contratar el seguro ambiental obligatorio previsto en la Resolución ACUMAR N° 34/2010. En relación a ello, se eliminó la asociación Agente Contaminante - Seguro Ambiental, ya que, a partir de esta nueva modificación, los establecimientos declarados Agentes Contaminantes y obligados a presentar un Plan de Reversión Industrial, deben acreditar la contratación del seguro ambiental solamente en los casos de tener un Nivel de Complejidad Ambiental identificado como Categoría 2 o 3, conforme lo establecido en la Resolución SAyDS N° 177/2007 y sus modificatorias.

- a) Contribuir al desarrollo sustentable por parte de establecimientos industriales o de servicios, a través del uso racional de los recursos naturales y energéticos, así como de las materias primas.
- b) Adoptar medidas encaminadas a la prevención, reducción y eliminación de la contaminación y de los riesgos ambientales, procedentes de las actividades industriales o de servicios, procurando alcanzar un nivel elevado de protección del ambiente en su conjunto.
- c) Mejorar el desempeño ambiental de los establecimientos industriales o de servicios teniendo en cuenta sus aspectos técnicos, sociales y económicos.
- d) Recuperar y preservar el suelo, el aire y los cuerpos de agua superficiales y subterráneos, contemplados a nivel de cuenca hidrográfica, en función de usos y objetivos de calidad que se dispongan.

Pasados esos 30 días hábiles, si el PRI no ha sido presentado, se clausura el establecimiento hasta se presente y sea aprobado por la Autoridad. Ni la aprobación ni el levantamiento son inmediatos, ya que se deben respetar todas las instancias administrativas, inhabilitando a la empresa a realizar sus actividades productivas mientras dura la clausura.

Por otra parte, la Resolución ACUMAR N° 874/2011 regula los “Aportes No Reembolsables (ANR) del Plan Producción Limpia para Todos”, como reembolsos de pagos hechos, hasta \$100.000. Esta resolución supone que es preciso brindar apoyo financiero a los establecimientos ubicados en la Cuenca, en particular a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMEs) así como a las empresas recuperadas o autogestionadas, a los fines de que puedan solventar los costos de recursos humanos y materiales que implica el desarrollo e implementación del PRI en la práctica cotidiana, con la finalidad de facilitar la reconversión de sus procesos productivos.

Dentro de las condiciones generales para obtener este financiamiento se destacan las siguientes³⁸: 1) tener aprobado el PRI; 2) ser considerado Micro, Pequeña o Mediana Empresa de acuerdo a lo establecido en la Resolución SEPYME N° 21/2010; 3) no

³⁸El Ministerio de Industria de la Nación ofrecía la “Línea de Financiación de Inversiones para la Mejora Ambiental - Sublínea Mejora Ambiental Cuenca Matanza-Riachuelo”, con montos a financiar más elevados que el ANR de la ACUMAR, pero sus condiciones de elegibilidad eran las mismas. Recuperado el 10 de junio de 2019, de http://www.baseinstrumentos.mecon.gob.ar/imprimir.php?imprimir=S&id_prog=2235

contar con multas pendientes de pago impuestas por la ACUMAR ni tampoco poseer deudas fiscales y/o previsionales exigibles.

Sin embargo, en noviembre de 2015 la Coordinación de Presupuesto y Planificación Financiera de la ACUMAR informó que se habían aprobado hasta ese momento 16 solicitudes de ANR, de las cuales solo 6 habían recibido el correspondiente desembolso de dinero. Acorde a los entrevistados, esto sucedió porque las condiciones impuestas para ser un beneficiario elegible no se condicen con la realidad de las empresas. Tampoco el hecho de que fuera una devolución de un gasto ya efectuado alentaba a su solicitud. Y ante la suba inflacionaria, el monto ofrecido se volvió irrisorio.

En base a la información obtenida en las entrevistas, los ANRs ofrecidos por la ACUMAR obligaban a los empresarios a declarar muchos datos (como, por ejemplo, cuentas bancarias, cantidad de materias primas utilizadas, volúmenes de producción, etc.) que preferían resguardar del conocimiento por parte de las autoridades. Otro factor que desalentó su solicitud, fue el tiempo que demoraban en ser entregados y las trabas burocráticas para ello, ya que se notaba que no había una voluntad política de otorgarlos.

En lo que respecta a las sanciones que no sean clausuras, la Resolución ACUMAR N° 377/2011 en su Anexo I determina cuáles son las conductas pasibles de ser sancionadas. Estas incluyen a los vencimientos de los plazos establecidos para la presentación de cualquier tipo de información o documentación relacionada con las actividades desarrolladas por el establecimiento, omisión de datos de los establecimientos, incumplimiento de la obligación bienal de actualizar la información, y el incumplimiento de la obligación de presentar Informes de Avances del PRI.

Si dentro del plazo establecido en el presente artículo el obligado justificara fundadamente y probara las causas de la demora en razones de fuerza mayor u otros motivos ajenos a su persona, la ACUMAR podrá otorgarle un plazo extraordinario para su cumplimentación, conforme las particularidades del caso y las características del PRI aprobado. En caso de corresponder, se procede a una readecuación del PRI a las nuevas circunstancias. Transcurrido el plazo otorgado y de persistir el incumplimiento, se aplica la sanción correspondiente.

Una vez constatado el cumplimiento de todas las metas propuestas en el PRI, se procede a la declaración de “Establecimiento Reconvertido”. Para el caso de empresas

que por su nivel de complejidad ambiental hayan tenido que contratar un seguro ambiental, el importe de éste se reduce al obtener la declaración de reconversión. No obstante, un rasgo llamativo de este corpus normativo es que no existen resoluciones tendientes a acompañar y controlar a los establecimientos luego de la reconversión. Asimismo, la ACUMAR monitoreaba a 200 industrias hasta el año 2018 (con un procedimiento llamado “Seguimiento Particular”³⁹), que fueron seleccionadas debido al alto impacto que su actividad supone y según el tipo de fuente contaminante que generan: carga orgánica con vuelco a agua superficial o pluvial; carga de cromo; pasivos ambientales; tratadoras y transportistas de residuos con alto impacto ambiental generado por emisiones gaseosas, disposición de residuos y generación de efluentes líquidos; y establecimientos con incidentes como derrames y establecimientos de gran envergadura con vuelco a cloacal o que se presupone de vuelco importante.

3.5 Observaciones sobre la gestión de la ACUMAR en relación a la fiscalización y el control industrial

En primer lugar, en este apartado es dable mencionar la definición de Aguilar Villanueva (1996), quien considera a una política como una acción, o conjunto de acciones, con sentido que se pone en funcionamiento para alcanzar determinados objetivos a través de ciertos medios. En el caso de inacción, se esconde la decisión de no intervenir ante un problema público aduciendo que esa es la mejor estrategia.

Dado su carácter intencional, la política denota cuáles son los propósitos de las fuerzas políticas gobernantes, y las consecuencias de sus actos. En efecto, una política se expresa en el curso de acción diseñado, como también en el modo en que se ha efectivizado, siendo fundamental no solo lo que el gobierno pretende hacer, sino lo que realmente logra (Aguilar Villanueva, 1996).

En efecto, tanto el diseño como el desarrollo de las políticas no son instancias neutras o pasivas, sino que allí convergen y luchan las fuerzas políticas. De esta manera,

³⁹ El listado de Establecimientos de Seguimiento Particular y el listado de Agentes Contaminantes actualizados a junio de 2018, están disponibles en: <http://www.acumar.gov.ar/eje-ambiental/control-ambiental/datos-abiertos/control-ambiental-datos/>
Fecha de la última consulta: 10 de junio de 2019.

Aguilar Villanueva (1996) asume que las políticas son “arenas” que denotan relaciones reales de poder:

La política real, en tanto lucha por el poder en función de intereses y ventajas, se expresa y efectúa en el proceso de elaboración de las políticas. Las cuestiones que una política quiere tratar y la manera como quiere tratarlas (objetivos, instrumentos, operadores, recursos, tiempos...) terminan por fortalecer o debilitar los intereses o expectativas de los grupos sociales que en ella están interesados. Se configuran entonces varias, singulares y cambiantes estructuras de poder, según la naturaleza de la cuestión en disputa y según el tipo de respuesta que se espera de la política previsible (Aguilar Villanueva, 1996: p. 31-32).

En consecuencia, se asume que en el diseño de los procedimientos de fiscalización y control industrial subyace la manera a través de la cual la ACUMAR decide intervenir, fortaleciendo ciertos intereses o expectativas en detrimento de otros, en función de las estructuras de poder prevalecientes. Esta afirmación cobra aún más sentido al evidenciarse en el cuerpo normativo, vacíos en relación al tratamiento que deben recibir los distintos tipos de industrias y las pequeñas y medianas empresas, quienes – como se detalló en el capítulo 2- conforman la gran mayoría de los establecimientos de la Cuenca.

Asimismo, en términos estratégicos, resultan fundamentales la fiscalización y el control industrial para favorecer el fortalecimiento institucional, y propiciar las capacidades para concretar los objetivos de sustentabilidad en las empresas, fomentando al equilibrio entre la producción y el cuidado del ambiente. Sin dudas, hay mucho por transformar en la CMR con respecto a la actividad industrial, siendo ésta identificada como una de las principales causas de la degradación en la calidad del agua, suelo y aire.

No obstante, pretender que los establecimientos cambien su manera de trabajar y su propia concepción respecto al ambiente, implica inversiones en recursos de distinta índole que no todos pueden encarar, ya sea por una cuestión económica o por falta de información y asesoramiento técnico. Por ello, el hecho de que la composición del conglomerado industrial de la Cuenca esté compuesto en su mayoría por pequeñas y medianas empresas, y que la normativa de la ACUMAR no repare en esta particularidad, pero exija el estricto cumplimiento a las normas ambientales, propicia el cierre de establecimientos y/o las prácticas clandestinas.

En consecuencia, resulta esencial brindar apoyo financiero directo para la incorporación de tecnologías destinadas a la prevención de la contaminación; y al mismo tiempo, promover lazos de vinculación entre el sector PyME, su comunidad y las autoridades. Dichas acciones, podrían implicar un mayor compromiso hacia el cumplimiento de los objetivos ambientales propuestos, que especialmente en épocas de crisis económicas son dejados de lado por la imperiosidad de subsistir.

Por su parte, en 2015, cuando se cumplieron siete años del fallo de la Corte Suprema de Justicia, el Cuerpo Colegiado presentó un informe especial donde se expusieron sus principales observaciones identificando los avances y las cuestiones pendientes a partir de los criterios de *justicia ambiental*⁴⁰.

En términos generales, el Cuerpo Colegiado reconoció la puesta en marcha de los organismos estatales y de las políticas públicas tendientes a revertir situaciones de conflictividad, derechos amenazados y población en riesgo, pero luego de siete años, aún continuaban las falencias que han impedido un adecuado logro de los objetivos: *“Las falencias que persisten afectan tanto al control sobre las principales fuentes de contaminación (establecimientos industriales, agropecuarios y de servicios, residuos domiciliarios y efluentes cloacales) como el acceso a bienes y servicios que inciden en la vulnerabilidad de la población (agua potable, saneamiento cloacal, vivienda y salud)”* (Cuerpo Colegiado, 2015: p. 3).

En lo que concierne a las potestades de la ACUMAR plasmadas en la ley de su creación, la cual le otorga amplias facultades legales respecto de cualquier actividad con incidencia ambiental en la Cuenca, el ejercicio de las mismas fue calificado como limitado, ya que en lugar de dirigir, regular y controlar, en algunas actividades, su intervención se vio restringida a complementar otros entes, lo que quita integridad y consistencia en su accionar.

En este sentido, el Cuerpo Colegiado informó que la ACUMAR no asumió una planificación ambiental del territorio con alcance regional, tampoco dio directivas guías para los usos del suelo. No concretó la macrozonificación de la Cuenca, la definición del área urbanizable, la determinación de un sistema de áreas verdes, ni el desarrollo de una política de suelo público (actividades previstas en la Línea de Acción

⁴⁰ El movimiento por la justicia ambiental pone el acento en situaciones donde se impone una desproporcionada afectación de los riesgos ambientales en poblaciones menos dotadas de recursos financieros, políticos e informacionales (Acsehrad y otros, 2008; Rammê, 2011).

5 del PISA). Y no se involucró en proyectos de relevancia regional, como la Autopista Presidente Perón, el relleno costero Isla Demarchi y la construcción de puentes sobre el Riachuelo.

Por otro lado, el informe manifiesta que a pasar de lo normado en el inciso a) del artículo 7 de la Ley N° 26.168⁴¹, el organismo no es parte de los procedimientos para la evaluación de impacto ambiental y habilitación de actividades de impacto significativo, ni aun cuando las mismas están bajo su ámbito de control o tienen una incidencia regional. Tampoco interviene en la resolución de los conflictos derivados de la localización de industrias peligrosas en zonas residenciales, ni en la planificación de nuevos parques industriales.

Al respecto, surgieron en las entrevistas comentarios similares pero desde la visión de los analistas técnicos de la ACUMAR:

“Por más que los papeles digan que la ACUMAR es la máxima autoridad en materia ambiental en el territorio, en la práctica no se cumple tan así. De hecho, las grandes obras que se están realizando con fuertes impactos en la Cuenca, no han sido planificadas acá dentro. La ACUMAR debiera tomar los proyectos, evaluarlos en función de sus impactos, aprobarlos o no en función de su planificación estratégica, y pedirle a los promotores de los proyectos las modificaciones que se le ocurra. Eso no sucede. Acá, nos enteramos una vez que ya está todo cocinado, y muchas veces por los requerimientos del juzgado o porque hay que apagar los incendios que esos proyectos generaron. Lo mismo debiera pasar con las obras de saneamiento: debería ser la ACUMAR quien defina qué obras se van a realizar y con qué prioridad” (Analista técnico de la ACUMAR).

Otras de las cuestiones a destacar respecto al mencionado informe, es la crítica formulada en relación a las falencias en la regulación de los vertidos de efluentes líquidos, como también la carencia de regulación para las emisiones gaseosas. En ese sentido, se menciona que las resoluciones del organismo no contemplan la carga real de los contaminantes, o carga másica⁴², que un establecimiento vierte a los cursos de

⁴¹ Ley N° 26.168, artículo 7: “La Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo, podrá disponer medidas preventivas cuando tome conocimiento en forma directa, indirecta, o por denuncia, de una situación de peligro para el ambiente o la integridad física de los habitantes en el ámbito de la cuenca. A tal efecto, la Presidencia de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo tendrá facultades para: a) Tomar intervención en procedimientos de habilitación, auditoría ambiental, evaluación de impacto ambiental y sancionatorios (...).”

⁴² Carga másica es la cantidad expresada en peso por unidad de tiempo de la sustancia contemplada, que resulta del producto de su concentración por el volumen de emisión por unidad de tiempo de un efluente líquido o de una descarga gaseosa.

agua durante un periodo de tiempo, sino que solo se considera la concentración de ciertas sustancias en un momento determinado.

Al no dar relevancia al volumen de los efluentes, da igual tratamiento a quien aporta un porcentaje mínimo de contaminación que a quien debiera ser un establecimiento con control prioritario, debido a la envergadura de sus actividades. Nótese, especialmente, que la norma repite el criterio de las Resoluciones ADA N° 336/2003 y AGOSBA N° 389/1998, cuya aplicación – antes de la creación de ACUMAR- no logró revertir la degradación de la Cuenca (Cuerpo Colegiado, 2015: p. 21).

En consecuencia, lo que se implementó fue un sistema de control que reforzó los procedimientos de las jurisdicciones locales para realizar inspecciones y control industrial, sin lograr reducciones en el vertido, disposición y emisión de cargas contaminantes. A su vez, se destaca la ausencia de políticas sectoriales, con metas progresivas para ajustar a las actividades productivas a las condiciones ambientales de la Cuenca y al objetivo de recomposición.

Respecto a las prestadoras de servicio de saneamiento cloacal (AySA, Aguas Bonaerenses S.A. –ABSA- y otros particulares denominados “desvinculados”), quienes son grandes usuarios del río ya que aportan importantes cargas contaminantes, la ACUMAR no contempla en su normativa la identificación de todas las plantas de tratamiento de efluentes cloacales ni su regulación mediante el otorgamiento de permisos de descarga individuales, en función de un criterio de carga másica, ajustado a las capacidades de cada subcuenca.

Si bien el PISA estableció como uno de sus objetivos en la línea de acción 5 “*Alcanzar el nivel de tratamiento de efluentes de acuerdo a las normas vigentes de calidad de vuelco a cuerpo receptor y contribuir a la meta ambiental establecida para el Matanza-Riachuelo*”, excluyó a la empresa AySA de los controles en materia de contaminación por descargas de efluentes líquidos determinados en la Resolución ACUMAR N° 1/2007. Por ello, no existen registros de controles efectuados a la calidad de los efluentes volcados al río por las prestadoras mencionadas anteriormente. Por otro lado, y considerando que la ACUMAR fue creado como un ente interjurisdiccional en pos de superar la fragmentación de la política y gestión ambiental que había caracterizado a la Cuenca, su gestión no presentaba -al momento del

informe- evidencias respecto a los avances en la articulación de las distintas jurisdicciones que la integran.

En este punto, el informe del Cuerpo Colegiado hace referencia a la desproporcionalidad con la que cada una de ellas está representada en el órgano principal de gobierno –el Consejo Directivo de la ACUMAR-, dentro del cual el Estado Nacional tiene una representación mayoritaria. A la vez, el rol meramente consultivo que se le otorgó a los municipios agrava las dificultades para intervenir en el territorio. Aunque los municipios han suscripto a convenios de cooperación para implementar tareas en materia de residuos, viviendas, limpieza de márgenes, entre otros, no rindieron cuentas apropiadamente sobre las acciones a su cargo y el destino de los recursos recibidos. También se menciona la insuficiencia en la asistencia técnica a las capacidades locales.

En paralelo, la Auditoría General de la Nación (AGN) presentó en 2015 un informe efectuado sobre la gestión de la ACUMAR desde 2010 al primer semestre de 2014, el cual fue elaborado a partir de distintas fuentes como ser entrevistas, trabajos de campo, relevamiento de expedientes e informes de gestión, como también el relevamiento de informes realizados por el Cuerpo Colegiado, entre otras.

En lo referido a los procedimientos relacionados con la contaminación de origen industrial, la AGN inicia su análisis con la presentación del universo de establecimientos empadronados a partir de la puesta en vigencia de la Resolución ACUMAR N° 1113/13:

En la Cuenca Alta hay 696 establecimientos (100%), de los cuales 204 son industriales y 168 agrícola-ganaderos; casi la mitad se encuentra en Cañuelas. En la Cuenca Media, se relevaron 5.253 establecimientos (80%), de los cuales 2.411 son industrias y 32 son agrícola-ganaderos; más de la mitad (55%) se encuentra localizado en La Matanza. En la Cuenca Baja, los establecimientos relevados son 9.688 (78%), de los cuales 4598 son industriales. Hubo 1.272 establecimientos que no completaron correctamente su declaración jurada (AGN, 2015; p. 48).

De los datos aportados por la ACUMAR, la AGN concluyó que, hasta ese período auditado, el 6,5% del total de establecimientos había sido declarado “Agente Contaminante”, del cual el 53,76% presentó un PRI y fue aprobado; y de ese total, el

23,83% de los establecimientos habían sido reconvertidos, lo que representa el 1,56% del total de establecimientos radicados en la Cuenca.

Estas falencias, también fueron destacadas por los trabajadores de la ACUMAR:

“Sin dudas, necesitamos otro tipo de control industrial. Ya a esta altura, podemos decir que conocemos bastante bien a las industrias de la Cuenca, ya sabemos en dónde está la falla, y sabemos cuándo nos mienten. Pero desde acá se insiste con soluciones que ya fracasaron, que sabemos que no se pueden implementar y que generan que el empresario siga cometiendo la falta. Entonces, a pesar de que el problema ambiental no se resuelve, la ACUMAR se pone contenta porque puede sancionar y multar. Pero seguimos sin contar con los mecanismos adecuados para ayudar a las empresas a que dejen de contaminar. Para eso, hacen falta otro tipo de políticas” (Inspector de la ACUMAR).

“Si bien se observan mejoras por la menor concentración de algunos contaminantes en determinados puntos de la Cuenca, que no sabemos si esto se debe a la menor producción que se da en épocas de crisis, necesitamos un control industrial más estricto, que tenga instrumentos que funcionen. En estos años, se vio mucha discrecionalidad en el trato a distintas ramas de la industria” (Analista técnico de la ACUMAR).

Acerca de la normativa interna relacionada con la calidad de agua, AGN advirtió incompatibilidades, en principio porque la Resolución ACUMAR N° 3/09 de usos y objetivos de calidad de agua, es de cumplimiento imposible debido a que exige una demanda bioquímica de oxígeno (DBO) de 15 mg/l, mientras que la Resolución ACUMAR 2/08 de límites admisibles para las descargas de efluentes líquidos, exige a las empresas reconvertidas un límite de descarga de la DBO de hasta 50 mg/l al cuerpo de agua superficial o desagüe pluvial.

En segundo lugar, la ACUMAR no dictó una normativa específica que contemple la especificidad del cuerpo receptor y esté asociada a los usos y objetivos de calidad del mismo, para regular los límites de vertidos de efluentes líquidos, ya que la Resolución N° 1/07 y su rectificatoria Resolución N° 2/08 son exactamente iguales a la normativa previa existente en la Resolución N° 336/03 de la Administración General de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires (AGOSBA).

Del mismo modo, la AGN sugiere que los planes de reconversión industrial presentados en muchos casos no significaban realmente una readecuación de los procesos productivos, sino el cese de vertidos al cuerpo de agua o desagües pluviales

o cloacales a través de la tercerización del transporte y disposición final, como sucede en el caso de las curtiembres.

En el caso de las empresas que lograron reconvertirse según las instancias de la ACUMAR, AGN advierte que algunas de ellas mantenían vertidos fuera de norma, y que esas reconversiones no apuntaron a una mejora global, sino a cumplir con un objetivo puntual, como ser la minimización de la carga contaminante de efluentes líquidos. En consecuencia, el compromiso de mejora continua de las empresas siguió ausente, dado que, en gran parte de los casos, no tuvieron lugar la incorporación de las mejores técnicas disponibles y mejores prácticas vigentes.

Cabe destacar que la AGN señaló demoras en los actos administrativos relacionados con la línea de acción de control industrial (declaraciones de “Agente Contaminante”, clausuras y levantamientos de las clausuras, aprobaciones de PRI, declaraciones de “Establecimiento Reconvertido”), incumpliendo con lo establecido en la Ley de Procedimientos Administrativos⁴³ sobre la celeridad, sencillez y eficacia en los trámites administrativos.

Estas demoras tienen consecuencias en diferentes niveles, ya que suponen por ejemplo que las empresas continúen con los vuelcos fuera de los parámetros establecidos por períodos prolongados, o que se demore el levantamiento de una clausura. Por lo tanto, las probabilidades de que estas demoras o inconsistencias ocurran, convierten a estos actos en un área crítica fundamental a resolver.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en una audiencia que tuvo lugar el día 12 de abril de 2018⁴⁴, se remitió a una audiencia pública celebrada un mes antes, donde el Tribunal ya había constatado un bajo nivel de cumplimiento de la sentencia. La CSJN comentó que se habían advertido dos deficiencias estructurales que persisten desde la primera audiencia realizada ante esa Corte, y que constituyen evidentes impedimentos básicos para cumplir con el PISA.

La primera deficiencia presentada se refiere al funcionamiento de la ACUMAR, advirtiéndose una marcada debilidad institucional que se traduce en un desempeño de escaso rendimiento. Al respecto, llamó la atención la sub-ejecución presupuestaria

⁴³ Ley Nº 19.549, Estado-Administración Pública Nacional -Derecho Procesal-, Ley de Procedimiento Administrativo. Sancionada en Buenos Aires, el 3 de abril de 1972.

⁴⁴ Se puede acceder al texto completo del fallo en <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7446101&cache=1564521757251>. Fecha de la última consulta: 10 de junio de 2019.

cercana al 41% en 2016. Asimismo, se resaltó la falta de continuidad en la ejecución de los proyectos, el retraso en el recupero de anticipos (más de 120 millones de pesos) que superaba en tiempo los dos años y la existencia de bienes de uso en poder de terceros sin la formalización del contrato de comodato respectivo.

Al advertir las debilidades en el sistema de control interno sobre la administración del Fondo de Compensación Ambiental, se mencionaron algunos factores que incidirían en ese estado de cosas, como ser la inestabilidad de los cargos directivos y la falta de manuales con la normativa que debe seguirse en las tareas de planificación, control y evaluación.

La segunda cuestión expuesta sobre la debilidad institucional del organismo se vincula con el sistema de medición de cumplimiento de la sentencia. En ese sentido, la CSJN advierte que los indicadores implementados recientemente por la ACUMAR, carecen del desarrollo de una métrica de ponderación de resultados imposibilitando la determinación del nivel de cumplimiento del fallo. En relación a ello, se indicó que transcurridos 10 años desde la sentencia es inocultable el incumplimiento de las mandas que conforman el PISA.

En relación a estas deficiencias descritas por la CSJN, es posible relacionar sus comentarios de la inestabilidad en los cargos directivos, con las reiteradas modificaciones en la estructura interna del organismo, que se han sucedido -tal como se evidencia en el Boletín Oficial-. En términos generales, se comprueba que los cargos directivos no se definen según un orden de mérito, sino por afinidad política, afectando a la burocratización meritocrática de la ACUMAR.

Ya en el capítulo 1, se había señalado que Evans (1995) sugería que el éxito de un Estado que impulsa el desarrollo tiene relación con la hipótesis weberiana de la necesidad de una burocracia coherente y meritocrática; y que debe ser capaz de formular independientemente sus propios objetivos, apoyándose en sus trabajadores para implementarlos, y dicha concreción debe ser importante para sus propias trayectorias laborales (Evans, 1995). En tanto se mantengan las condiciones descritas en el párrafo anterior, y los objetivos a cumplir se vean encorsetados a las coyunturas electorales, como así lo presentó el informe del Cuerpo Colegiado, no resultan extrañas las conclusiones de la CSJN.

Más aún, para evaluar las capacidades estatales, Sikkink (1993) en primer término define a este tipo de capacidad, como la eficacia administrativa del aparato estatal para

instrumentar sus objetivos oficiales, y no puede medirse en términos absolutos, sino según la adecuación o inadecuación de esa capacidad respecto de las funciones que debe cumplir.

Y para ello, sugiere analizar tres atributos: las tendencias organizativas, los procedimientos operativos y el talento intelectual de los burócratas. Resulta muy notoria la especial relevancia que le asigna Sikkink a la capacidad burocrática, enfatizando la necesidad de estructuras organizativas que cuenten con una plantilla de funcionarios con capacidad técnica y de carrera. Esta última condición es débil en el caso del organismo en cuestión, ya que la carrera administrativa padece irregularidades, agudizadas por los continuos cambios en la estructura interna⁴⁵.

Algunos de estos elementos, aparecen en las entrevistas realizadas. En principio, y tal como se menciona en el PISA 2016, la ACUMAR cuenta con trabajadores técnicamente muy capacitados, atributo que fuera potenciado por los propios años de trayectoria del organismo. Sin embargo, dado que en un alto porcentaje de los casos, los funcionarios no surgen de ese conjunto de trabajadores, sino que son propuestos desde afuera y en atención de otros objetivos que no serían los del organismo, cada cambio en la gestión implica un volver a empezar en el cual los objetivos se diluyen. Los distintos documentos e informes que analizan el cumplimiento de la ACUMAR respecto a los objetivos y las tareas planteados en el PISA, y a las mandas establecidas por la sentencia, argumentan distintas situaciones que denotan cierta fragilidad. En ese sentido, las capacidades técnicas y los recursos con los que cuenta la ACUMAR, -tanto económicos, humanos, simbólicos- no logran generar las condiciones mínimas para propiciar la imposición de su voluntad frente a la oposición de los distintos agentes sociales involucrados en el saneamiento.

En ese aspecto, se considera un organismo poco enraizado, tomando el concepto de “enraizamiento”, que remite a la existencia de canales institucionales que ligan al Estado con la sociedad civil, permitiendo conocer los problemas percibidos por el sector privado, y al mismo tiempo evaluar, controlar y moldear antes y después de su implementación, las reacciones privadas a las iniciativas públicas.

⁴⁵Para una mejor comprensión, se recomienda la lectura de las Actas del Consejo Directivo. Recuperado el 10 de junio de 2019, de <http://www.acumar.gob.ar/transparencia/actas/>

Conclusiones del capítulo

El fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del 8 de julio de 2008 que condenó al Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a perseguir los objetivos de mejorar la calidad de vida de la población, recomponer el ambiente y prevenir nuevos daños, recayó en la ACUMAR recientemente creada, y se la obligó a poner en marcha un Plan Integral de Saneamiento Ambiental.

Las acciones plasmadas en ese plan requirieron de la elaboración de un corpus normativo que estableciera los pasos administrativos a seguir, los niveles de responsabilidad y las sanciones pertinentes a los incumplimientos para que los distintos actores involucrados cooperen con la concreción de los objetivos.

Sin embargo, algunas facultades otorgadas en la ley de creación de la ACUMAR no son ejercidas en la práctica, condicionando la posibilidad de realizar las acciones propuestas con un grado aceptable de eficacia. Es ejemplo de ello, la falencia del organismo para intervenir en todo el territorio a su cargo, desmantelando las limitaciones propias de la interjurisdiccionalidad y haciendo partícipe a todos los niveles de Estado con injerencia, a los fines de garantizar el trabajo mancomunado y la adecuada participación social que se requiere.

En lo que respecta al control industrial, no hay dentro de la normativa de la ACUMAR escalas de gravedad de aquellos incumplimientos a la legislación aplicable. Por ejemplo, puede suceder que un taller mecánico de dos trabajadores no cumpla con la normativa ambiental por no poseer el certificado que acredite la correcta gestión de los residuos sólidos generados por su actividad, como también lo puede ser el vuelco excesivo de hidrocarburos producido por una empresa de transporte.

Por lo tanto, esto habilita la posibilidad de iniciar procesos administrativos que además de implicar costes y pérdidas de tiempo al organismo en algunas situaciones que la gravedad ambiental no lo justifica, les causa serios perjuicios a esos establecimientos cuyas faltas en términos ambientales no son de gran importancia.

Al mismo tiempo, es posible inferir que estas resoluciones escritas de manera tan general y con tanto alcance pueden provocar que una pequeña empresa familiar o de pocos trabajadores de alguna actividad que no implique un impacto ambiental considerable, pero que no tenga algún certificado o asesoramiento para cumplir con

toda la legislación, pueda ser declarada “Agente Contaminante” y obligada desembolsar sumas altas de dinero en relación a su nivel de rentabilidad.

Por otra parte, no se encontraron registros que den cuenta de capacitaciones o asistencia técnica brindadas por la ACUMAR para aquellas industrias que deban reconvertir sus procesos productivos y no tengan posibilidades reales de implementar buenas prácticas en la producción o adecuar la misma hacia la producción más limpia con el objetivo de dejar de contaminar, pero sin dejar de producir. Si bien hay una resolución que contempla la ayuda económica para dichas empresas, la información disponible demuestra que su implementación es casi nula respecto a la cantidad de establecimientos empadronados.

En este aspecto, y considerando los porcentajes de “Empresas Reconvertidas”, se infiere que el espíritu de la norma que la inviste no se condice con las características de las empresas de la Cuenca. Ello habla de la dificultad presente en la ACUMAR para penetrar, supervisar y disciplinar a los actores que representan a la producción económica a través de sus propias capacidades especializadas y recursos materiales. En relación a este último punto, la existencia de una planificación estratégica que considere las particularidades de las distintas ramas industriales, el apoyo técnico y financiero a la PyMES, la adecuación de los instrumentos de fiscalización y control industrial a la realidad de las empresas de la Cuenca, y el trabajo en conjunto con otras agencias estatales y con los distintos actores implicados ayudarían a su *enraizamiento*. Asimismo, ha quedado demostrada la disconformidad tanto de la Auditoría General de la Nación como del Cuerpo Colegiado en el proceder general y en la gestión que la ACUMAR ha llevado adelante luego del fallo de la CSJN. A pesar de los avances mencionados en sus documentos, sus recomendaciones plantean un cambio de rumbo para no caer en un amesetamiento que impida la posibilidad de dejar de contaminar y de sanear la Cuenca, mejorando la calidad de vida de todos sus habitantes.

CAPÍTULO 4: EL IMPACTO DE LA INTERVENCIÓN DE LA ACUMAR EN LAS CURTIEMBRES DE LA CUENCA

Introducción

En el capítulo 2 se presentó una caracterización económica-productiva y socio-ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo, que posibilita la contextualización y encuadre de la relevancia de las curtiembres en la zona. Luego, en el capítulo 3 se comentaron las acciones que lleva adelante la ACUMAR, y también se expuso la normativa que las guía para cumplir con el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación respecto a la “Causa Mendoza”.

El presente capítulo tiene como objetivo analizar el impacto económico de la intervención de la ACUMAR en las curtiembres de la Cuenca. Para ello, en primer lugar, se mostrarán las características del complejo productivo del cuero, a los fines de comprender la coyuntura sobre la cual se intervino en materia de control industrial.

En el segundo apartado, se presentarán e integrarán los datos recabados de las páginas web consultadas, con la información obtenida a través de las entrevistas que fueron realizadas a funcionarios y trabajadores de la ACUMAR, a empresarios del sector y a profesionales técnicos que asesoran ambientalmente a curtiembres.

De esa manera, se mostrarán algunas conclusiones a partir de los resultados de dicha integración, teniendo en cuenta en el análisis cómo había sido diseñada la política del organismo, cómo ha sido implementada y cuáles fueron sus consecuencias. En tal sentido, se retomarán los fundamentos teóricos de este trabajo en cuanto al rol del Estado como actor esencial de los procesos de desarrollo económico; el vínculo entre el Estado y las empresas; y las perspectivas elegidas para dar cuenta de los procesos de formulación, implementación y evaluación de una política pública.

4.1 Principales rasgos del complejo productivo del cuero

Dentro del complejo productivo del cuero, la cadena de valor del cuero y sus manufacturas se compone de tres grandes segmentos: la producción de cuero, la producción de calzado y el sector marroquinería dedicado a la producción de otras manufacturas de cuero.

En las últimas décadas, esta cadena ha experimentado cambios significativos a nivel global, que modificaron de manera drástica los factores de competitividad de empresas y países. El ingreso de nuevos jugadores con elevada capacidad y bajos costos de producción, que definen la localización de la producción a nivel mundial y el salto tecnológico en la producción –haciéndola cada vez más intensiva en capital-, ocasionaron la fragmentación del mapa de la cadena global de cuero, calzado y marroquinería.

De esta manera, China, India y Brasil lideran la producción de calzado y de marroquinería de baja gama; Europa del Este, Corea y Tailandia están abandonando la producción masiva en favor de las gamas media y media-alta, incorporando tecnología. Simultáneamente, los países productores como Italia y España deslocalizan su producción reservándose el nicho de la alta gama.

La Argentina se ubica dentro de los diez países que lideran la exportación de cueros a nivel mundial. Sin embargo, y a diferencia de los principales exportadores, la inserción de Argentina en el mercado mundial se caracteriza básicamente por el abastecimiento de cueros semiterminados con poca agregación de valor. Es un actor secundario en el mercado mundial de cueros, que se ha relegado a la provisión de *commodities* (Ferreira, 2011a).

Dado que el cuero crudo es un sub-producto de la industria frigorífica, la Argentina ha sido históricamente un actor importante en el mercado mundial de cueros por su amplio desarrollo en el sector cárnico primario y la industria frigorífica. Asimismo, la industria del cuero y sus manufacturas depende del desarrollo de la industria química que provee los elementos curtientes, tintóreos y adherentes –entre otros-, que en su mayoría deben ser importados.

La oferta de cuero es cuasi insensible a las variaciones del precio, y se vincula estrechamente con la evolución de la faena de la industria cárnica. Por ello, el mercado de cueros puede considerarse como aquel en el cual los demandantes se disputan el acceso a una materia prima escasa, que deviene como un subproducto de otra industria, pero cuyo valor no modifica ni determina su nivel de actividad y desarrollo.

Esto determina la ausencia de incentivos para que los ganaderos y frigoríficos utilicen métodos de producción que maximicen la calidad y la cantidad de los cueros. De esta forma, las prácticas que dañan los cueros como la identificación del ganado con marcas

a fuego, el descuido del animal en el transporte o los desuellos mal realizados, se realizan habitualmente sin ningún resquemor (González, 2011).

Adicionalmente, la industria frigorífica tiene un largo conflicto de intereses con la industria curtimbrera debido a las restricciones a la exportación de cueros crudos, y a las denuncias de colusión por parte de las curtiembres líderes del mercado para el establecimiento del precio interno del “cuero salado argentino”.

El sector curtiembre constituye el eslabón de mayor importancia en la producción y en las exportaciones de la cadena. Las curtiembres suelen trabajar con dos tipos de materia prima: cueros frescos y/o cueros salados (que presentan una menor calidad y necesitan de un tratamiento previo para ser curtidos, pero pueden ser almacenados y permiten traslados de mayor distancia).

Una vez en la curtiembre, los cueros son sometidos a un proceso de limpieza y pelambre que permite eliminar los restos de carne, grasas, pelo y otras sustancias presentes en las pieles para luego comenzar con el curtido. Éste consiste en someter las pieles a una serie de operaciones químicas y mecánicas que se pueden dividir en tres grandes etapas. De todas ellas se obtiene un producto final que puede ser comercializado o pasar a la etapa siguiente como materia prima (Escobar, 2011).

En esa primera etapa, el producto resultante es el cuero curtido al cromo, o *wet blue*, por el característico color azulado de los cueros. Así, se transforma la piel en cuero, y se obtiene un material estabilizado e imputrescible. El cuero *wet blue* es la piel que se ha transformado en cuero a partir de curtirlo con sulfato básico de cromo (Cr 3+) y que debe mantenerse húmedo para poder continuar con las operaciones posteriores.

También está el *wet white*, que es la piel transformada en cuero, como en el caso anterior, pero curtido con materiales como aldehídos, aluminio y/o syntanes que dan como resultado un cuero blanco. Normalmente se utiliza como insumo para luego generar lo que algunos mercados están comenzando a requerir, que es un cuero libre de cromo y otros metales. No obstante, las tecnologías de producción son relativamente nuevas y por el momento no pueden ser aplicadas a todos los cueros que se producen.

En una segunda etapa, en la cual se obtiene el cuero semiterminado, se clasifica la materia prima, se define el artículo y se obtiene un material que, por contar con la humedad de estabilización final, no cambia con el tiempo. En este tipo de cuero ya se han definido la mayoría de las características que van a formar parte del artículo final,

como por ejemplo su espesor, su color, y otras características relativas al tipo de artículo al cual va dirigido tales como su blandura, su firmeza, su peso, si es un cuero con baja absorción de agua, o con valores de desgarramiento o tracción muy elevados.

Por último, una tercera etapa que incluye la incorporación de otros productos químicos que le confieren al cuero distintas características en su terminación y resistencia al uso, permitiendo su uso directo por los sectores manufactureros, siendo éste el “cuero terminado”.

Otros dos productos de la cadena de valor del cuero son el cuero vegetal o suela y el descarne. El primero de ellos es el cuero curtido exclusivamente con agentes vegetales o combinado en pequeñas dosis con otros agentes sintéticos, que no alteran notablemente las características esenciales del cuero. Este tipo de cuero se emplea especialmente en la manufactura de suelas, marroquinería o talabartería. Y el descarne es un subproducto que corresponde a la parte interior de la piel después de haber sido dividido el cuero.

Como se mencionó anteriormente, la piel como materia prima para la fabricación del cuero se caracteriza por tener una oferta inelástica cuya oferta depende de la faena y no de las variaciones de su precio. Según un estudio realizado en 2011, en ese año se estimaba que el mercado exterior recibía aproximadamente el 90% de la producción de cueros argentinos. Dicho fenómeno, no solo se debía a la alta provisión de materia prima (en Argentina se faena entre 10 y 12 millones de cabezas de ganado vacuno al año⁴⁶), sino que además existen curtiembres locales que han alcanzado un nivel tecnológico que logra alcanzar los estándares de calidad requeridos por el mercado internacional (Escobar, 2011).

Los cueros terminados representan más de la mitad de las importaciones mundiales, mientras que el rubro semiterminado alcanza el 19%, y tal como se describió, la Argentina participa del mercado más pequeño y con menor valor agregado y generación de empleo, siendo el 2º exportador mundial de cueros semiterminados después de Brasil, y el 9º en cueros terminados –mientras que Brasil se mantiene en el 3º lugar de esta categoría- (Ferreira, 2011a).

⁴⁶ Las estadísticas anuales de faena pueden consultarse en el Instituto de Promoción de la Carne Vacuna Argentina, disponibles en <http://www.ipcva.com.ar/index.php>. Fecha de última consulta: 10 de junio de 2019.

4.2 Configuración de la actual industria del cuero

La actual industria del cuero es el resultado de una larga tradición argentina en esta actividad. Sus orígenes se remontan a fines del siglo XVII, con las primeras exportaciones de cuero salado, que alcanzaron en promedio las 20.000 piezas por año. Un siglo después, surgieron los primeros saladeros, que modificaron no solo la forma en que eran preservados los cueros, que hasta ese momento eran secados al sol, sino que revalorizaron la carne y otros subproductos del animal, como la grasa y el cebo. Las exportaciones promediaban las 150.000 piezas por año alcanzando a superar el millón a fines del siglo XVIII. Esta etapa, que se extendió hasta 1852, fue denominada “la civilización del cuero” debido a la importancia de este sector en la economía nacional (Dorfman, 1986; Escobar, 2011).

Con la aparición de los primeros frigoríficos a principios del siglo XX, la carne se revalorizó por la posibilidad de ser conservada durante más tiempo, condicionando a la oferta de cueros, tal como sucede actualmente. Así, la industria del cuero tuvo una época de bonanza con el estallido de la Primera Guerra Mundial (1914-1918) y el consecuente aumento en la demanda del cuero crudo y curtido. El destino principal era Europa, y la demanda se mantuvo hasta fines de los años ´50, cuando los países europeos volvieron a producir cuero y las exportaciones argentinas se vieron reducidas. Tiempo después, en el año 1967 el gobierno argentino fijó un cupo a las exportaciones de cuero crudo obligando así a las curtiembres a reequiparse y mejorar sus procesos. En 1972 se prohibió totalmente la exportación de cueros no industrializados a fin de comercializar solo los productos con mayor valor agregado. Esta situación se mantuvo hasta el año 1992, pasando a regir un derecho a la exportación de cueros sin cutir o en *wet blue*.

Este derecho de exportación siguió en vigencia⁴⁷, y las exportaciones de cueros curtidos (semiterminados y terminados) llegaron a triplicarse en el período que va

⁴⁷ En enero de 2012, el gobierno de Néstor Kirchner mediante el Decreto N° 7/2012 publicado en el Boletín Oficial, resolvió mantener por cuatro años más las restricciones a los derechos de exportación de cueros, con el objetivo de garantizar el abastecimiento interno. En el año 2018, la vigencia del decreto volvió a estar en cuestión, reavivando la histórica puja entre los frigoríficos y las curtiembres, y generando gran preocupación en este último sector, ya que de no mantenerse la restricción no estaría garantizada la provisión de cueros para el mercado interno. Según el presidente de Cámara Industrial de las Manufacturas del Cuero y Afines (CIMA), Ariel Aguilar, desde enero de 2016, el Estado bajó

desde 1978 hasta 1998, en el cual crecieron de un valor de 250 a 780 millones de dólares. De esta forma, solo las curtiembres exportadoras –que según el “Plan Estratégico Industrial 20 20” del año 2012, son 17 empresas de un total de 230 curtiembres- pudieron realizar grandes inversiones, desarrollar nuevas tecnologías y avanzar en su nivel de competitividad (Escobar, 2011).

En este sentido, se ha destacado también la incursión en el desarrollo de artículos con mayor margen de rentabilidad, como ser la fabricación de cortes y fundas cosidas destinadas a la industria del mueble y del automóvil, que constituyeron un claro ejemplo de cómo algunas curtiembres argentinas fueron avanzando en acciones que le aseguraron un mejor posicionamiento en los mercados internacionales durante la década de los años `90.

Respecto a las exportaciones, los comportamientos sectoriales indican que las curtiembres a principios de los años `90 abastecían al mercado interno de manufacturas que, a su vez, mostraban coeficientes de exportación significativos, especialmente en el caso de la marroquinería. Sin embargo, desde aquel momento hasta la actualidad, la disociación entre los sectores productivos es creciente, ya que las curtiembres se orientan hacia la exportación y las exportaciones de las manufacturas han estado en constante decrecimiento (Ferreira, 2016).

La situación actual del sector curtidor en Argentina demuestra una importante concentración en las empresas más grandes que destinan una alta proporción de su producción a las exportaciones, mientras que el mercado local es abastecido por empresas pequeñas y medianas. La reducción del número de empresas PyMEs en la década de los `90 se estima entre un 30% y un 50%. Por tanto, los establecimientos

esos derechos de un 15% a un 10% generando un aumento en la exportación de cueros sin procesar. Para mayor información, están disponibles en la web los siguientes artículos periodísticos:

<https://www.cronista.com/columnistas/El-cuero-como-emblema-de-un-proyecto-de-pais-20180214-0014.html>

<https://mundoempresarial.com.ar/noticia/251/se-incremento-en-un-300-la-exportacion-de-cuero-crudo-sin-valor-agregado>

<http://bichosdecampo.com/sera-cierto-esta-vez-macri-prometio-terminar-con-la-historica-proteccion-a-los-curtidores/>

<https://www.cronista.com/economiapolitica/Impulso-al-cluster-exportador-de-carne-ganador-de-la-devaluacion-20181120-0060.html>

<https://www.iprofesional.com/notas/26210-Empresarios-del-calzado-piden-mas-retenciones-al-cuero>

https://www.clarin.com/rural/retenciones-cuero-afectan-precio-carne-mercado-local_0_T6XiUDv99.html

Fecha de la última consulta: 10 de junio de 2019.

con mayor capacidad de procesamiento concentran la mayor parte de las exportaciones (Escobar, 2011).

Esas grandes curtiembres con capacidad exportadora utilizan una tecnología capital intensiva acorde con los estándares internacionales, poseen adecuadas economías de escala, grandes inversiones en plantas de tratamiento de efluentes líquidos y son, en general, cuidadosas de los impactos ambientales. Tienen capacidad para procesar alrededor de 5.000 pieles por día (promedio por cada planta de curtido alcromo de las principales empresas del sector) y se especializan en las primeras etapas del proceso productivo por lo que el grueso de su producción se comercializa en estado *wet blue* o semiterminado. Solo una pequeña parte de las pieles finalizan el proceso productivo, es decir, se transforman en cuero terminado (Roca, 2013).

Luego, se distingue un grupo de empresas medianas que también se han organizado en las primeras etapas del curtido, pero cuya mayor participación es dentro del mercado local. En este segmento, el proceso inversor también ha sido relevante y la tecnología empleada es avanzada, aunque sin llegar al nivel de las grandes firmas del sector, pudiendo procesar alrededor de 500 pieles por día.

Por último, existe una gran cantidad de pequeñas curtiembres que abastecen fundamentalmente a las industrias de calzado y otras manufacturas de cuero (para las que trabajan *a façon*), que se especializan en la segunda y tercera etapa del proceso productivo y utilizan como materia prima cuero en estado *wet blue* o semiterminado. Estas PyMEs trabajan con una escala reducida de producción y conforman el complejo orientado al mercado interno, con bajo nivel de automatización, presentan problemas de índole financiera y de eficiencia retrasando la posibilidad de adoptar nuevas tecnologías de producción, y generan un fuerte impacto ambiental (Roca, 2013; Ferreira, 2016).

En consecuencia, se observa una primarización de la cadena de valor con menor grado de integración y un aumento de la cantidad de cueros semiterminados que se exportan, ocasionando una reducción de la disponibilidad local de cueros y una mayor relevancia del calzado textil y de plástico cobra. Por lo tanto, el segmento que menos valor agregado genera y que está orientado al mercado externo, ha sido el que se ha fortalecido desde la década de los 90. Así, Argentina se encuentra entre los principales productores y exportadores del cuero en estado semiterminado, pero se especializa en productos de escaso valor agregado, de reducida demanda de empleo y demuestra un

eslabonamiento productivo local sumamente débil (Ferreira, 2011a; Ferreira, 2011b; Ferreira, 2011c; Ferreira, 2016).

Por otra parte, en términos territoriales se estima que las curtiembres activas de Argentina se han localizado cerca de los puertos de exportación y de los frigoríficos. Justamente, un 82% de ellas se encuentran en Provincia y Ciudad de Buenos Aires y un 7% en Santa Fe. En consonancia, los establecimientos productivos vinculados al sector como ser las fábricas de calzado y marroquinerías, también reproducen esa distribución. Cabe mencionar que es en la Provincia de Buenos Aires donde se produce el mayor volumen de faena a nivel nacional, y donde se han instalado el 34% de los mataderos y frigoríficos (Roca, 2013).

No obstante, no se evidencia una articulación fluida entre las firmas o sinergias de trabajo conjunto, con lo cual se percibe una gran fragmentación de los agentes que conforman la cadena del cuero (Roca, 2013). No se han generado estrategias conjuntas entre las curtiembres orientadas al mercado interno y los fabricantes de marroquinería y calzado, y por ello es posible esperar una especialización regresiva en manufacturas con mayor primarización de la cadena de valor y menor nivel de empleo (Ferreira, 2016).

Existen datos del año 2013 que dimensionan la situación previamente descrita de fuerte heterogeneidad de actores entre los sectores de la cadena: tomando los datos del Valor Bruto de Producción (VBP), del Valor Agregado (VA) y de las exportaciones, el segmento de curtido y terminación de cueros contribuye en un 48% Valor Agregado total de la cadena y un 37% al Valor Bruto de Producción, al tiempo que concentra casi exclusivamente sus exportaciones en un 95%. Las tres curtiembres más importantes explicaban alrededor del 50% de las exportaciones de cueros nacionales, mientras que las diez primeras concentran el 85% (Roca, 2013)⁴⁸.

Otra de las principales características del complejo es su muy bajo nivel de articulación institucional, tanto entre actores privados como con el sector público. Esto se condice con la escasa presencia de instituciones de ámbito público y/o académico, que articulen y difundan el acceso y uso de tecnologías (Ferreira, 2016; Roca, 2013).

⁴⁸ Si bien dichos datos están desactualizados, y por esa razón no reflejan los cambios en la coyuntura económica de los últimos años, son útiles a los fines de esta tesis porque ofrecen el marco de contexto en el cual intervino la ACUMAR en las curtiembres de la Cuenca a partir de 2009.

Cabe mencionar que las grandes curtiembres exportadoras con escala mundial están agremiadas en la “Cámara de la Industria Curtidora” (CICA); mientras que las pequeñas y medianas curtiembres –en su mayoría ubicadas en la zona sur del Conurbano Bonaerense- se agremian en la “Asociación de Curtiembres de Buenos Aires (ACUBA).

El comportamiento estructural de la cadena de valor del cuero está determinado por la política de derechos y reintegros a la exportación, que tiende a desalentar la agregación de valor, restando estímulo a su desarrollo y colocando a los bienes finales del cuero en clara desventaja competitiva en el mercado internacional. Dado que la política económica no prioriza la agregación de valor, de no modificarse se pone en riesgo la disponibilidad de materia prima para producir manufacturas ya que las curtiembres se orientan a la exportación (Ferreira, 2011b; Ferreira, 2011c; Ferreira, 2016).

En este punto, es dable destacar que es preciso garantizarle al productor local de calzado y marroquinería el acceso a una oferta de materia prima a un precio competitivo, diferente del precio internacional, y de esa manera lograr una combinación de productos de baja, media y alta gama que les permita abastecer la demanda interna e incursionar en los mercados externos. Por lo tanto, es necesario que sea el Estado quien genere los incentivos y las normativas adecuadas para crear las condiciones que posibiliten ese desarrollo.

Según Ferreira (2016), la agregación de valor permitiría la subsistencia de aquellas curtiembres pequeñas y medianas orientadas al mercado interno, provocando un aumento en la disponibilidad de cueros terminados para manufacturas. Esto podría producirse si se modificara la estructura de derechos y reintegros para incentivar la agregación de valor, si se implementara el cupo a la exportación y si se tecnificaran los procesos de terminado de cueros de baja escala.

En suma, es posible afirmar que el complejo productivo del cuero:

Se trata de una industria concentrada en pocas empresas, pocos bienes, escaso valor agregado y casi absoluta orientación al mercado externo como proveedoras de commodities, especialmente a China. Por otro lado, el resto de la cadena de valor orientada al mercado interno, productor de bienes finales, es mayoritariamente PyME y está subordinado al sector concentrado de curtiembres, quedando supeditada la provisión de materia prima en cantidad, calidad y precio a la estrategia exportadora de las grandes firmas. La escasez comienza para las curtiembres medianas y chicas, orientadas

principalmente al mercado interno, y se prolonga hacia los fabricantes de manufacturas (Ferreira, 2016; p: 7)⁴⁹.

En ese contexto, se evidencia que el actual sistema de incentivos no favorece el desarrollo de la cadena de valor del cuero ni la incorporación de innovaciones tecnológicas. Esa ausencia de desarrollo de los eslabones finales debe entenderse como el resultado de políticas económicas implementadas para la cadena de valor, que han favorecido al sector de los primeros procesos industriales en manos de las grandes empresas curtidoras, en detrimento de los eslabones finales donde se emplean intensivamente mano de obra y compiten mundialmente en mercados más grandes. (Ferreira y Schorr, 2012).

4.3 La intervención de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) y su impacto económico en las curtiembres de la Cuenca

Como ha sido descripto en el capítulo 3, en el año 2004 un grupo de vecinos presentó una demanda contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad de Buenos Aires y 44 empresas, reclamando la recomposición del ambiente, la creación de un fondo para financiar el saneamiento de la Cuenca y un resarcimiento económico por daños y perjuicios. Posteriormente, dicha demanda se amplió hacia los 14

⁴⁹ Esta descripción del complejo productivo del cuero no es discordante con los rasgos observados en el perfil de la industria argentina por varios estudios recientes (Azpiazu, Manzanelli y Schorr, 2011; Azpiazu y Schorr, 2010; Basualdo, 2006; Fernández Bugna y Porta, 2008; Ortiz y Schorr, 2009; Castells y Schorr, 2015; Schorr (coord.), 2018, entre otros), que han tenido como objetivo caracterizar el período de la posconvertibilidad –etapa en la que acontecieron los hechos que conforman el presente trabajo-. Desde el abandono de la convertibilidad, sobre todo bajo los gobiernos “kirchneristas”, se han manifestado algunas rupturas respecto del derrotero industrial característico de la década de los `90. No obstante, las investigaciones citadas en el párrafo anterior sugieren que también se han afianzado muchos legados críticos del neoliberalismo, como por ejemplo las características de la estructura productivo-exportadora y del poder económico, la problemática de la dependencia tecnológica, el carácter trunco de la matriz industrial, las modalidades de inserción en el comercio mundial, entre otros. Por lo tanto, en este período se verificó una fase de crecimiento, pero no de desarrollo industrial (Castells y Schorr, 2015).

En relación a dichas continuidades, el proceso de extranjerización en empresas líderes de la economía argentina en las últimas décadas, en combinación con la ausencia de políticas estatales compensatorias, demuestra la ostensible debilidad del capital nacional, que, tratándose de una fracción incapaz de competir en igualdad de condiciones con el capital extranjero, ha venido desplegando una estrategia que lo ha llevado a resignar porciones importantes de la estructura económica. En este contexto, la burguesía local que logró sobrevivir a los procesos de apertura y desregulación económicas se inserta en un marco de profundización del proceso de transnacionalización del capital y, consecuentemente, ha tendido a estrechar sus lazos con el capital extranjero (Wainer y Schorr, 2014).

municipios bonaerenses por los que se extiende la CMR. Así se originó la “Causa Mendoza”.

El 8 de julio de 2008, la CSJN dictó un fallo histórico en el cual se determinó quiénes son los responsables de llevar adelante las acciones y las obras de saneamiento, y a la vez le ordenó a la ACUMAR la planificación y la ejecución de un plan integral que persiga los siguientes objetivos: mejorar de la calidad de vida de los habitantes de la Cuenca; recomponer el ambiente en todos sus componentes (agua, aire y suelo); y prevenir de daños con suficiente y razonable grado de predicción.

El Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) elaborado por la ACUMAR en el año 2009, y modificado en 2010, contiene una línea de base y un diagnóstico de la situación de degradación de la Cuenca. Allí se afirma que:

Dentro del amplio espectro de problemáticas presentes, una de las más relevantes es la vinculada a la existencia de gran cantidad de empresas del rubro curtiembre, de variada envergadura y en general dispersas geográficamente en los partidos de Lanús y Avellaneda, Estas empresas en su mayoría requieren la implementación de cambios en sus procesos y operaciones a los fines de asegurar un adecuado manejo ambiental y una mayor eficiencia productiva (PISA, 2010: p. 42).

Esta afirmación surge de los informes de la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS) que en 2006 identificó al sector de las curtiembres como el responsable del 50% de la degradación ambiental, y que luego en las audiencias se ratificó⁵⁰. Sin embargo, este dato no ha sido posible cotejarlo con algún estudio técnico que lo respalde, pero sí fue ampliamente difundido ya que las curtiembres están mal vistas por su tradicional forma de operar poco cuidadosa con el ambiente.

A partir del fallo de la corte, y tal como surge de las entrevistas, el Juez Federal de Primera Instancia de Quilmes Luis Antonio Armella le encomendó a la ACUMAR que actuara fuertemente en relación a las curtiembres, y exigió plazos de cumplimiento muy ajustados. En palabras de uno de los entrevistados:

⁵⁰ Al respecto, ver https://www.clarin.com/ultimo-momento/audiencia-riachuelo-secretaria-medio-ambiente-apunto-empresas_0_HJPgJ1GkCtx.html
Fecha de la última consulta: 10 de junio de 2019.

“El juez que estaba en la causa decía que el culpable eran las curtiembres, no todas las industrias, no las causas sanitarias –como la falta de cloacas-, sino las curtiembres. Estaban mal vistas en la sociedad. Y su reacción a eso fue, <Bueno, se viene el tema ambiental y ahora vamos a tener que preocuparnos por el tema ambiental>. Que era una variable no tan manejada por los curtimbros. Ellos pensaron que este tema se podía tirar para adelante, no había mucha experiencia en cuanto al control ambiental. Sí estaba AySA, u OPDS pero no tenían tanto peso como ACUMAR para clausurar, o solo venían el tema de efluentes”. (Inspector de la ACUMAR).

“A mí forma de ver, al principio fue muy brusca la manera de proceder, ya que se exigieron plazos a cumplir muy acotados y difíciles de cumplir para una industria que está asentada en la Cuenca Matanza Riachuelo... que se asentó justamente cerca del Riachuelo por la actividad, y fueron más de 40 años de no hacer nada, en un año no se podía cambiar, no se puede cambiar. Fue muy brusco, y demasiado dura la mano para tantos años de incumplimiento. Sí considero que hay que hacerlo un poco más laxo para aquella empresa que realmente está cumpliendo o está haciendo algo para cumplir.”. (Representante técnico de las empresas)

A mediados de julio de 2011, la ACUMAR ya había empadronado a unas 180 curtiembres aproximadamente, de las cuales se declararon “Agente Contaminante” a 117 entre los años 2009 y 2016. Las empresas de mayor magnitud no fueron sorprendidas por la llegada de ACUMAR, ya que desde hacía unos años y en respuesta a las exigencias de determinados mercados, habían comenzado a realizar las inversiones pertinentes para reconvertir sus procesos productivos evitando la afectación ambiental.

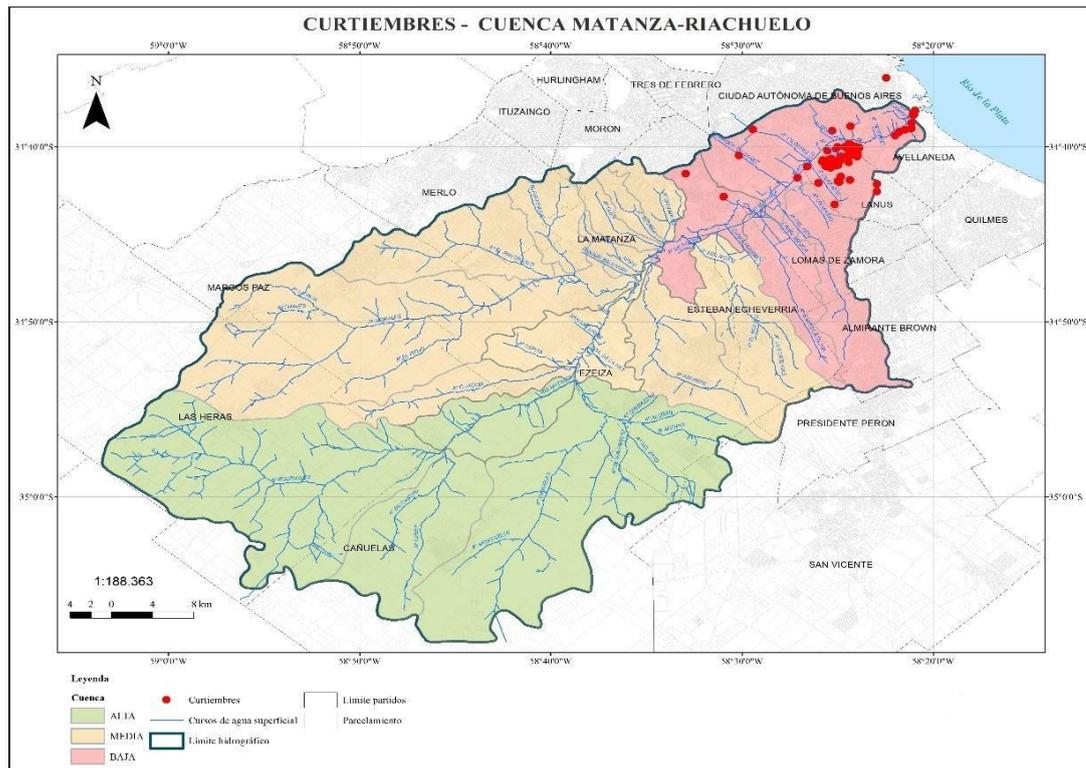
Sin embargo, y considerando que la industria de los curtidos es un gran consumidor y contaminador del agua, la barrera ambiental a superar por las pequeñas y medianas empresas es muy elevada, ya los efluentes y residuos generados son voluminosos, y su tratamiento no es económico. Se genera gran cantidad de cargas contaminantes que producen alteraciones importantes en los parámetros del agua y que superan ampliamente los límites permitidos (Frecia, 2017).

Como consecuencia, la llegada de la ACUMAR significó un proceso de adaptación en el cual se hizo muy notoria la diferencia entre las grandes curtiembres, que ya habían puesto en práctica algún tipo de procedimiento en cuanto al manejo de los efluentes

volcados, y las de menor envergadura que no habían avanzado en la cuestión ambiental. Este último grupo se vio representado en su mayoría por aquellas empresas familiares, algunas sin tratamiento de curtido que solo adecuaron la parte del terminado sin tener que realizar obras, y otras que sí realizaban dicho tratamiento y se vieron afectadas fuertemente.

“Hay que dividir a las grandes empresas en función de la cantidad de cueros que vendían o que exportaban, de las pymes o empresas familiares que no tenían espalda económica para llevar adelante un proceso de reconversión antes. Entonces, las que ya estaban habituadas a exportar tenían una infraestructura previa para acondicionar el vuelco. Sin embargo, tenían mal el vuelco, entonces lo que les quedaba por hacer era poner a funcionar correctamente su infraestructura para volcar dentro de parámetros. Otras, que no tenían infraestructura tuvieron que acondicionar sus empresas para adecuar principalmente el sulfuro y el cromo. Entonces, lo primero que se solicitó fue la implementación de tratamientos para tratar el sulfuro y el cromo; y posterior a ese acondicionamiento se pidieron la instalación de las plantas de tratamiento para tratar de reducir toda la carga orgánica”. (Funcionario de la ACUMAR)

Si bien dentro de las 117 curtiembres declaradas “Agente Contaminante” había empresas medianas y grandes que ya estaban haciendo las inversiones pertinentes para acomodar sus vuelcos en función de lo establecido en las normativas, sus efluentes líquidos seguían sin adecuarse. Por lo tanto, dicha declaración alcanzó a curtiembres de variada envergadura.



Localización de las curtiembres en la CMR. Fuente: elaborado por la Dra. Mariana Torrero, en base a los datos de la página web de la ACUMAR de junio de 2018.

Teniendo en cuenta la estratificación elaborada por el INDEC, de las 117 curtiembres declaradas “Agente Contaminante” entre los años 2009 y 2018, 70 eran industrias pequeñas, 34 eran industrias pequeño-mediana de entre 11 y 50 personas ocupadas, 10 eran industrias medianas, 2 industrias mediano-grande, y 1 industria grande.

Cabe mencionar que de ese conjunto de 117 curtiembres, hubieron 14 que fueron empadronadas, controladas y declaradas “Agente Contaminante” por la ACUMAR, pero tras la implementación de la Resolución ACUMAR N° 1113/2013, que como fue comentado en el capítulo anterior, al delimitarse la injerencia de la ACUMAR dentro de los límites hidrográficos de la Cuenca, las actuaciones administrativas de aquellos establecimientos empadronados y fiscalizados por el organismo, pero no comprendidos por dichos límites, fueron traspasadas a las autoridades competentes (OPDS o APRA, según corresponda).

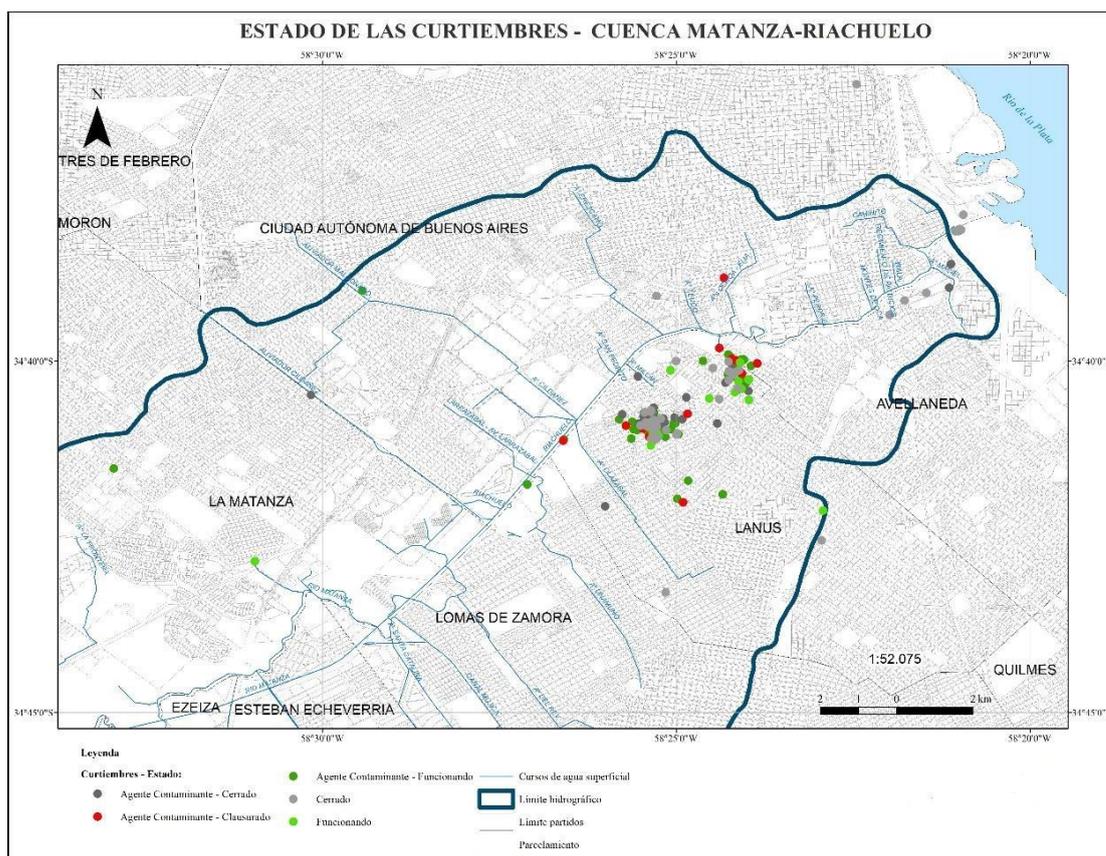
De esas 14 curtiembres que habían sido declaradas “Agente Contaminante” pero que luego quedaron fuera de los límites de la cuenca hídrica, 5 eran industrias pequeñas, 6 eran industrias pequeño-medianas, 2 industrias medianas y 1 industria mediano-grande. Se destacan dentro de este grupo, a 2 empresas exportadoras líderes del sector.

Según los datos publicados por el organismo⁵¹, la situación actual de las 103 curtiembres declaradas “Agente Contaminante” que se encuentran dentro de los límites hídricos de la Cuenca es la siguiente:

- 20 empresas fueron declaradas “Empresa Reconvertida”, tal como lo establece la Resolución ACUMAR 278/2010;
- 19 empresas se encuentran clausuradas, con la prohibición de realizar actividades que formen parte de sus procesos productivos –salvo en 6 casos de “clausura parcial” en los cuales se clausuró solo el vuelco-;
- 35 curtiembres cerraron (3 de ellas “Empresas Reconvertidas”);
- 32 curtiembres se encuentran en cumplimiento del Plan de Reversión Industrial.

Ahora bien, a partir de estos datos es posible afirmar que solo el 18% de las 103 curtiembres declaradas “Agente Contaminante” pudieron adecuarse a la normativa ambiental, que el 52% no pudo hacerlo y por esa razón permanece clausurada o directamente cerró sus puertas, y solo el 33% está intentando cumplir con una serie de metas para poder adecuarse a la normativa. A la vez, hacia fines de 2018, con el nuevo empadronamiento, se pudieron contabilizar 49 curtiembres no declaradas “Agente Contaminante” dentro de los límites hidrográficos de la Cuenca, que habían cesado su actividad, pero que durante 2009 y 2010 aún estaban trabajando.

⁵¹ Información disponible en <http://old.acumar.gob.ar/pagina/2364/establecimientos-en-la-cuenca-matanza-riachuelo>
Fecha de la última consulta: 15 de mayo de 2018.



Situación actual de las curtiembres en la CMR. Fuente: elaborado por la Dra. Mariana Torrero, en base a los datos de la página web de la ACUMAR de junio de 2018, en comparación con el “Registro de Establecimientos de la CMR – 2019”⁵².

Todo lo mencionado hasta aquí en este apartado, puede resumirse en las palabras de uno de los inspectores de la ACUMAR, que justamente tenía asignada la tarea de fiscalizar curtiembres:

“Las menos hicieron una fuerte inversión, hicieron la planta de tratamiento acorde a las necesidades y adecuaron todos los procesos. La mayoría, cerraron todos los procesos húmedos, tercerizaron los procesos húmedos para no tener que hacer la planta de tratamiento. Las que no pudieron hacer inversiones son las pymes. Las grandes hicieron inversiones. Las que hicieron planta de tratamiento, recuperación y reutilización del cromo, reutilización de sulfuro son seis. El resto, o cambio el proceso, tercerizó el proceso húmedo

⁵² Se puede acceder al “Registro de Establecimientos de la Cuenca Matanza Riachuelo – 2019” desde <http://datos.acumar.gob.ar/dataset/registro-de-establecimientos-de-la-cuenca-matanza-riachuelo-2019> Fecha de la última consulta: 10 de junio de 2019

o cerró. De las 130/150 que estaban en Lanús deben quedar activas menos de la cuarta parte. También están los casos de las que quedaron “fuera de cuenca”, tras la Resolución 1113/2013, y ACUMAR no fue más. En otros casos, no muchos, pero ha sucedido, se fugaron; es decir, se fueron cerca o lejos de la Cuenca (por ejemplo, Florencio Varela). La más lejana se mudó a Salta. En cuanto al cumplimiento de los Planes de Reconversión, hubo poco cumplimiento. La mayoría los presentaba para pasar el momento, pero luego no los cumplían. Cuando evaluaban la inversión, decidían cerrar la parte húmeda y cambiaban el PRI. Las únicas que cumplieron fueron las grandes curtiembres” (Inspector de la ACUMAR).

Cabe mencionar que todos los entrevistados coinciden en que las tres grandes curtiembres exportadoras de la zona habían realizado considerables avances antes de la llegada de la ACUMAR. Esas empresas grandes -más alguna otra que también haya podido invertir, construir y poner en funcionamiento su planta de tratamiento-, fueron las mayores ganadoras de éste nuevo período que se inició con el fallo de la CSJN en 2008, ya que absorbieron la parte húmeda del proceso (curtido y pelambre), que las curtiembres más chicas dejaron de hacer debido a los nuevos controles. Estas últimas, solo se quedaron con la terminación, perdiendo rentabilidad.

Esto implica la tercerización de la parte húmeda a favor de las grandes empresas, y un aumento de los costos del metro cuadrado de pelado y curtido, y por ende un encarecimiento de las ganancias. Esa fue la única opción posible para evitar cerrar definitivamente el establecimiento. Es decir, que para las curtiembres más chicas de la zona, ganar significó no cerrar y mantenerse activas a pesar de la pérdida de rentabilidad.

En ese punto, cabe mencionar que Aguilar Villanueva (1996) sugiere la inexistencia de una política en general o estructura de poder total que cubra sin excepción la sociedad entera, y con este argumento retoma la clasificación de las políticas que realiza Lowi (1964), ya que no concuerda con la pretensión de una única definición de “política”, debido a la construcción de distintas arenas de disputa que implican las diferentes características de las políticas.

De los cuatro tipos de políticas que define Lowi y que retoma Aguilar Villanueva (1996), es pertinente a los fines de este trabajo retomar la definición de “política regulatoria”, que implica una arena de conflicto y negación entre grupos de poder, que se mueven en torno a una misma cuestión y se ven obligados a coaliciones y/o

transacciones de recíproca concesión. En esta arena turbulenta, hay afectados y beneficiados en ocasión de una ley general que regula un determinado campo de acción. Las sanciones aplicadas por las políticas regulatorias conciernen a los comportamientos individuales, y la amenaza de sanciones es inmediata contra eventos renitentes (Aguilar Villanueva, 1996).

La política regulatoria de la ACUMAR, que evidentemente condenó los comportamientos individuales de las curtiembres, conformó un esquema de afectados y beneficiados, en detrimento de las pequeñas y medianas curtiembres. Dicha intervención no contempló en su diseño la voluntad de direccionarlas para que puedan seguir trabajando sin contaminar. Simplemente, se las borró del mapa; y los resultados concretos se evidenciaron en la mejoría de la calidad de agua en cuanto a la presencia de metales pesados vinculados a esta actividad.

Asimismo, el recorte del proceso productivo impactó directamente en el nivel de empleo del sector:

“Las chicas que cerraron obviamente dejaron a sus empleados en la calle. No tengo conocimiento de cómo habrán arreglado en cuanto a indemnizaciones o motivos. También sé que hay muchas empresas que están esperando la clausura de ACUMAR para cerrar la empresa y tener un justificativo para no abonar a la gente. Y en cuanto a las empresas grandes, una de las grandes que yo manejo, de 46 0 57 personas que manejaba en el año 2008, hoy está en 25 empleados. Redujeron turnos de trabajo. O sea, al sacar una parte de sus procesos, la parte húmeda, que es la parte que operarios precisa, tiene menos empleados que antes” (Representante técnico de las empresas).

Entonces, dentro de aquel grupo de las declaradas “Empresa Reconvertida”, se encuentran aquellas pocas en condiciones de realizar el proceso completo de curtido, pelambre y terminación, que cuentan con sus plantas de tratamiento volcando dentro de los límites aceptables; y aquellas que han dejado de hacer la parte húmeda. En otros tres casos, se constató la baja de la actividad, el cierre de la planta y la remediación de los pasivos ambientales, con lo cual se procedió a excluir a esos establecimientos del registro de “Agente Contaminante”.

La instancia de la reconversión industrial sucedió de manera gradual porque, como se mencionó anteriormente, en los inicios de los controles de ACUMAR, ninguna curtiembre que generase efluentes líquidos, lo hacía dentro de los límites establecidos por las normativas. De este modo, se fueron presentando los planes de reconversión

industrial con los plazos que ACUMAR exigía, y como no se cumplían, entonces hubo clausuras, reuniones, *lobby*, exigencias; y finalmente se comprendió que no había otra opción que adecuar los vuelcos o dejar de volcar.

Entre los años 2010 y 2013 aproximadamente, fueron numerosas las reuniones entre la ACUMAR y las cámaras empresarias. Y una vez que entendieron lo que el organismo exigía, empezaron a cooperar y hacer las obras o cambiar los procesos productivos; pero otras curtiembres cerraron y en otros casos, se fueron de la cuenca porque no estaban en condiciones de cumplir con las exigencias de la ACUMAR. Como consecuencia de esas reuniones, las cámaras empresarias se comprometieron a bajar el cromo y el sulfuro. Y al mismo tiempo, los funcionarios de la ACUMAR de ese entonces les concedieron, en algunas oportunidades, cierta gradualidad para bajar la DBO -demanda biológica de oxígeno- y la DQO -demanda química de oxígeno-, que son contaminantes de origen orgánicos.

Respecto de aquellas curtiembres que se vincularon con el organismo de manera colectiva a través de su cámara empresarial, es posible mencionar el caso de las curtiembres nucleadas en ACUBA, como un actor central que se ha mantenido en constante dialogo con las distintas gestiones que pasaron por la ACUMAR. Las industrias nucleadas en ACUBA desde los inicios de la “Causa Mendoza” se han mantenido detrás de la idea de mudarse a un parque industrial donde se les permita tratar sus efluentes.

Así como los representantes de ACUBA han frecuentado el organismo en busca de la consolidación de un canal de dialogo, también lo han hecho las cooperativas de trabajadores, que fueron surgiendo ante la quiebra o el cierre de las curtiembres donde antes eran empleados. Además de las áreas técnicas, se han vinculado con las autoridades a través de la Comisión de Participación Social de la ACUMAR.

La relación con las cooperativas del rubro de las curtiembres y la ACUMAR ha sido tensa, ya que, por diversas dificultades de índole legal, financieras y/o técnicas –entre otras-, en su amplia mayoría no calificaban para acceder a créditos o al ANR de la ACUMAR, que les permitan luego invertir en la readecuación de sus procesos productivos y construir su propia planta de tratamiento, o en la mudanza al predio del PIC y tratar allí sus efluentes. Respecto a la mudanza y traslado al parque, esta posibilidad resultó ser más cuantiosa en términos monetarios que la construcción de una planta de tratamiento, con lo cual ninguna cooperativa se mudará al PIC.

Retomando los resultados que surgen luego de la intervención de la ACUMAR en las curtiembres de la Cuenca, se describirán a continuación las estrategias que sus responsables decidieron seguir tras la declaración de “Agente Contaminante”. Para ello, se considera el concepto de “estrategia corporativa” que Gaggero toma de Andrews:

(...) patrón de decisiones en una compañía que determina y revela sus objetivos o metas, produce las principales políticas y planes para lograr esos objetivos o metas, y define la gama de negocios que la empresa va a perseguir, el tipo de organización humana y económica que es o intenta ser, y la naturaleza de la contribución económica o no económica que intenta brindar a sus propietarios, empleados, clientes y comunidades (Andrews, 1997: p. 52; citado en Gaggero, 2012; p. 38).

En primer lugar, y después de cotejar los resultados presentados anteriormente con la información recabada en las entrevistas, es posible afirmar que las estrategias corporativas se enfocaron en evitar una clausura o una sanción, y no en solucionar el tema ambiental. Más aún, la inversión en nuevas tecnologías de producción más limpia no fue considerada, sino que todas las acciones tendientes a reducir la contaminación fueron percibidas como un gasto y como una obligación frente a la presión ejercida por la ACUMAR.

En este punto en particular, se comprueba la afirmación realizada en el apartado anterior, en cuanto a la falta de articulaciones entre actores públicos y privados que faciliten la difusión y el uso de nuevas tecnologías para dinamizar y hacer más competitivo al sector (Ferreira, 2016; Roca, 2013). En relación a este aspecto, Grabowski (2008) advierte sobre la necesidad de asistencia técnica por parte de los sistemas científico-técnicos nacionales e internacionales, que ayuden a este sector a destrabar la barrera tecnológica, y así poder competir en el mercado internacional.

En relación a la información de las entrevistas, la descripción aportada tanto por los profesionales técnicos que trabajan asesorando ambientalmente a las curtiembres como por los inspectores de la ACUMAR, dan cuenta de que dichas empresas fueron instaladas por inmigrantes generalmente de origen italiano en las décadas de 1940 o 1950, y en la actualidad son los hijos o nietos quienes mantienen la actividad. Como se demostró anteriormente, la mayoría son pequeños y pequeño-medianos

establecimientos, que no han tenido mucha evolución en tecnologías, y que mantienen la estructura vieja:

“Así que la estrategia era gastar lo mínimo posible para solucionar... evitar una clausura o una sanción. Y poder seguir trabajando. O sea, no fue una cuestión de cambio cultural, no se incluyó dentro de un esquema de empresa o cultura de la empresa, y tomar la decisión de invertir –tanto como se invierte en otras cosas- en el tema ambiental. Tiene que ver con la cultura que venían teniendo, de tradición familiar, de no crecer tecnológicamente, de no invertir... pero sí que funcione la empresa. Primera estrategia, fue hacer lobby. Venían a hablar al organismo, a través de sus cámaras o lo que sea...crear confusión... Tratar siempre de estirar el problema para adelante. Lo segundo, presentar lo mínimo e indispensable que solicitaba el organismo.” (Inspector de la ACUMAR).

Por ende, las inversiones no estuvieron dirigidas a cambiar sus procesos o a utilizar tecnologías de producción más limpia, sino que se utilizaron técnicas *end of pipe* para eliminar los contaminantes. Esto implica la continuidad de la misma forma de trabajo a pesar de la contaminación que se puede generar, y al final del proceso se pone en marcha una planta de tratamiento para mejorar ese efluente contaminante y poder volcarlo al pluvial o al cloacal. Sin embargo, esto no constituye una solución ambiental, porque el proceso productivo sigue siendo igual de sucio. Más aún, se realiza un tratamiento del agua, que genera consumo de energía y otras cuestiones que impactan en el ambiente, con el fin de cumplir con los parámetros pautados en la normativa y nada más.

Si bien en el caso de las curtiembres de la Cuenca, no se puede hablar de monopolios, sí es posible afirmar que existe un alto grado de concentración que comenzó en la década de los años '90, cuando la apertura comercial de la época, desmanteló a la industria del calzado en la Argentina, y las curtiembres redujeron su producción y paulatinamente fue decreciendo la capacidad instalada y el capital del sector. En la actualidad, y considerando los cambios de los últimos 20 años, las curtiembres más grandes son las únicas que pueden exportar.

“Las que dominan el mercado son 2 o 3 que tienen una tirada de 6000 cueros por día. Pero no es solo eso. Hay otro problema con el tema del cuero crudo, que las grandes curtiembres compran en cantidad y manejan el precio. Y los chicos no llegan a competir. Las grandes manejan las dos puntas: la materia prima -el cuero crudo- y el cuero terminado, por la cantidad. Entonces a los chicos los pasan por arriba” (Representante técnico de las empresas).

Otro aspecto a considerar, es la cultura empresarial. Muchos de quienes se han dedicado a curtir cueros en esta zona, son conocidos y/o parientes entre sí, que en algunos casos han instalado la curtiembre en el mismo terreno que su propia vivienda. La modalidad de trabajo ha sido aprendida por los sucesores, y se constata una casi nula profesionalización de la práctica productiva.

Ante la llegada de la ACUMAR esgrimían que “toda la vida trabajamos igual”, “por qué me están pidiendo esto ahora, si hace 40 años que con mi papá y mi abuelo trabajamos así”, “hace 200 años que el Estado dice que va a limpiar el Riachuelo y no lo hace”, y frases por el estilo dando cuenta de que la innovación tecnológica y medioambiental no era una variable a considerar, a pesar de que dicho atraso les costó a muchas de ellas la pérdida de parte de sus procesos productivos e incluso el cierre de sus empresas. A pesar de los manuales mundialmente difundidos de buenas prácticas ambientales, estos empresarios se han mostrado reticente a cambiar.

En los casos donde los empresarios no han podido construir la planta de tratamiento de efluentes líquidos, ya sea por falta de espacio en el terreno donde estaba emplazada la empresa o por falta de dinero para invertir, las curtiembres tercerizaron la parte húmeda, pero el resto de los procesos que siguieron haciendo continuaron con la misma forma de trabajo. En términos globales, no se pudo comprobar un intento de reestructuración de todos los procesos para utilizar los recursos de manera más eficiente, y así reducir el consumo y la generación de residuos.

También están aquellos que aseguran que recirculan los efluentes y los disponen como residuos especiales o peligrosos, pero en realidad es difícil de controlar que efectivamente así suceda, o aquellos que están siendo investigados por supuestos vuelcos clandestinos. Dentro de este último conjunto, se estima que existen curtiembres clausuradas por la ACUMAR que están violando la clausura y trabajando en horarios nocturnos para evitar ser descubiertos⁵³.

No obstante, dentro de las 117 curtiembres declaradas “Agente Contaminante”, se mencionó en las entrevistas un caso emblemático en el cual la empresa pudo considerar

⁵³ A modo de ejemplo, puede mencionarse un caso ocurrido el 12 de abril de 2019, cuando la ACUMAR descubrió y clausuró a una curtiembre de Lanús por volcar efluentes contaminantes que generaron un fuerte olor en la zona. Ver <http://www.acumar.gob.ar/prensa/clausuramos-curtiembre-de-lanus/>
Fecha de la última consulta: 10 de junio de 2019.

el tema ambiental como una oportunidad de mejora y de inversión que le permitiría acceder a mercados más exigentes en cuanto a esta variable, y que por esta razón en sus mejores momentos de rentabilidad decidió invertir. Así, cuando la ACUMAR comenzó a controlarla, si bien no tenía todo solucionado, estaba muy próxima a alcanzar estándares de producción ambientalmente aceptables.

Este es el caso de la curtiembre de mayor envergadura del sector, ubicada en Lomas de Zamora, que tiene un volumen de producción muy grande y es exportadora. Esa empresa en particular exporta cueros de alta calidad o gama a empresas multinacionales que se dedican a la fabricación de zapatillas, como también cueros de tapizados para autos de alta gama. Asimismo, obtuvo la certificación del Sistema de Gestión de la Calidad, bajo norma ISO 9002, y del Sistema de Gestión Medioambiental bajo la norma ISO14001. Estas certificaciones que comprueban la incorporación de acciones vinculadas con la sustentabilidad ambiental como parte de su política empresarial, son las que la habilitan a comerciar con las grandes firmas multinacionales⁵⁴.

En cuanto al accionar del organismo, es dable sugerir algunas consideraciones retomando los aportes teóricos del marco conceptual que guía el presente trabajo. En primer lugar, tal como se comentó previamente en el capítulo 3, la normativa vinculada al control industrial no discierne ni entre actividades productivas ni entre las distintas envergaduras de los establecimientos. Por lo tanto, al identificar las irregularidades e incumplimientos con la legislación ambiental, situación que habilita a la declaración de “Agente Contaminante”, los requerimientos exigidos y los plazos de cumplimiento para que las empresas se adecuen son iguales en todos los casos.

En este sentido, cuando la ACUMAR, por las fuertes exigencias del Juez que estaba a cargo de la “Causa Mendoza” en sus comienzos, empezó a controlar y a declarar “Agente Contaminante” a las curtiembres, se les exigió acciones y plazos que no eran posibles cumplir. La imposibilidad radicaba en el propio estado de esas empresas en cuanto a su funcionamiento y rentabilidad, pero también se dificultaba por la situación

⁵⁴ En el siguiente link, se puede leer una entrevista a uno de los directivos de esa curtiembre en la cual comenta sobre dicho proceso: <https://www.motivar.com.ar/2017/04/el-precio-del-cuero-representa-menos-del-5-del-valor-del-animal-en-pie-2/>
Fecha de la última consulta: 10 de junio de 2019.

económica adversa del sector en su conjunto y por los múltiples problemas de la cadena de valor del cuero.

Aquí, nuevamente se puede relacionar el presente caso con la información del apartado anterior, en cuanto a la ausencia de una agenda de políticas industriales más completa y diversificada, que genere los incentivos y las normativas adecuadas para crear las condiciones de posibilidad del desarrollo de la cadena de valor del cuero. Como sugiere Ferreira (2016), la agregación de valor permitiría la subsistencia de aquellas curtiembres pequeñas y medianas orientadas al mercado interno, provocando un aumento en la disponibilidad de cueros terminados para manufacturas.

De ese modo, el control industrial de la ACUMAR hacia las curtiembres no fue acompañado de otras medidas específicas destinadas al conjunto del conglomerado productivo del cuero, implementadas junto a otras agencias estatales. Tampoco se contempló un programa de reconversión industrial para las curtiembres en particular que considerase su situación de base, ni se ideó un acompañamiento técnico por parte del Estado que pudiera encaminar a todos los actores del sector curtidor -empresarios, trabajadores, profesionales técnicos del sector, etc.- hacia un cambio de paradigma que posibilite continuar con la producción, pero de forma sustentable.

“El 75% o 80% aproximadamente -de las curtiembres de la Cuenca- cerró. Algunas cerraron en las zonas visibles, y se mudaron a otro lado que no las controlan. Pero el Estado puso el carro delante del caballo. En su momento, con Armella, la política era la política del garrote. Cuando a mi entender, debía hacer otra cosa. Armar un cuadro de personal capacitado que asesore a los empresarios, “esto lo vamos a tratar de solucionar ambientalmente, y vamos a hacer esto de esta manera”. Porque las empresas chicas -a diferencia de las grandes- no tienen un plantel de ingenieros que las asesore y les diga cómo producir. Ese asesoramiento es externo. En el 2010, cuando llegó ACUMAR, más de un asesor ambiental estafó: cobraban y no solucionaban los problemas de las empresas. Tampoco hay mucha gente idónea en el tema. Recién ahora se están recibiendo profesionales de las carreras ingeniería ambiental, especialización y maestría” (Representante técnico de las empresas).

“No había capacidad técnica, operativa y profesional para guiarlos bien y por esa razón al principio todos presentaban el mismo PRI. Con eso zafaban. Y se liberaban de la clausura por unos meses. Y con eso pateaban un tiempo más. No había en el mercado capacidad técnica que pueda ayudarlos. Y el otro problema, fue la capacidad de inversión” (Inspector de la ACUMAR).

Haberse enraizado o encastrado (Evans, 1996) en este sector productivo, le hubiera permitido al organismo contar con más información respecto a la *expertise* y a los recursos que investían las curtiembres para encarar los programas de reconversión industrial. Y en este punto, considerando que la ACUMAR quizás no estaba en condiciones de acompañar técnicamente a los distintos actores por tratarse de un organismo nuevo con reiterados cambios en su estructura interna, tampoco se observó una cooperación constante y continua, enmarcada en convenios de cooperación o figuras jurídicas similares, entre las distintas agencias del Estado que, debido a sus propias misiones y funciones, hubieran aportado para dotar a la ACUMAR de dicho acompañamiento.

En ese sentido, Chibber (2002) sugiere que, para promover el desarrollo, las élites políticas necesitan no sólo lograr un grado de autonomía de las élites locales, sino también reforzar la calidad de sus instituciones a partir del afianzamiento de la coherencia interna, lo que implica cierto grado de articulación entre las distintas agencias estatales en pos de lograr una meta en común.

Asimismo, tampoco se organizaron acciones continuas y sostenidas en el tiempo tendientes a conseguir un grado óptimo de acatamiento a los postulados planteados en el PISA, a partir de capacitaciones de variadas temáticas sobre producción más limpia ofrecidas no solo a los empresarios sino también a sus operarios, quienes son los que día a día activan la producción.

Al no existir acciones que integren a los actores ni medidas que contemplen la situación del sector, la política de control industrial -que castiga a la producción y no utiliza criterios de progresividad, ni brinda un tratamiento específico considerando el tamaño de las empresas- ha generado un acatamiento formal basado en el miedo a la clausura, aunque sin garantizar el cumplimiento real y efectivo por parte de los empresarios.

“De por sí, el empresario ante la intervención de ACUMAR está atemorizado, tienen miedo a una clausura, tienen miedo a una multa, tienen miedo. Entonces, muchas veces las cosas que hacen las hacen por temor a que les clausuren o por temor a no poder levantar la situación; o mismo una clausura hoy en día estamos hablando de varios meses, de seis a un año de clausurado, y eso impide mucho en la economía porque una vez que se levanta la clausura, hay que levantar todos los clientes otra vez. Entonces en sí los empresarios están muy enojados con lo que sería ACUMAR o con la forma de

proceder, más que nada por los tiempos que se maneja ACUMAR” (Representante técnico de las empresas).

Por su parte, retomando a Amsden (1989; citado en Schneider y Wolfson, 1999) se incorpora a la discusión sobre enraizamiento, la reciprocidad; cuanto mayor sea la reciprocidad en las relaciones entre las empresas y el Estado, mayor será la velocidad del crecimiento económico. Un ejemplo de reciprocidad podría ser el otorgamiento de subsidios a cambio de ciertas normas de desempeño. La reciprocidad es una relación jerárquica unilateral en la que los funcionarios estatales pretenden obtener de los empresarios una conducta adecuada y el disciplinamiento del capital.

Según las entrevistas realizadas, solo dos curtiembres consiguieron los Aportes No Reembolsables (ANR) ofrecidos por la ACUMAR. Al igual que otras pequeñas y pequeño-medianas empresas de la Cuenca, dentro del sector curtibrero hay distintos grados de informalidad, lo que imposibilitó el acceso a los créditos. Aunque los funcionarios del organismo sabían de los costos de recursos humanos y materiales que implica el desarrollo e implementación de un plan de reconversión industrial, a la hora de formalizar en la Resolución ACUMAR N° 874/2011 los requerimientos para acceder a un ANR, no tuvieron en cuenta la situación real de las curtiembres. A la vez, el monto ofrecido quedó prontamente desactualizado. En la práctica, pareciera que el lanzamiento de los ANRs solo fue una mera formalidad, que no tuvo intenciones de convertirse en una política real de financiamiento.

Considerando la solución planteada por la ACUMAR de promover y financiar la construcción del Parque Industrial Curtidor, y teniendo en cuenta que en toda la Cuenca se habían contabilizado unos 180 establecimientos pertenecientes a este rubro, y se declararon “Agente Contaminante” a 103 curtiembres, solo 22 de estas últimas aceptaron participar del fideicomiso y mudarse en un futuro al parque. En consecuencia, no parece ser una solución al rubro, sino una solución para un grupo reducido de empresas radicadas en el Partido de Lanús.

En función de lo comentado hasta aquí en el presente capítulo, es pertinente sugerir que el mercado de cueros de la Cuenca está ampliamente compuesto por pequeñas y pequeño-medianas curtiembres, que han sido fuertemente controladas por la ACUMAR, pero dicho control no fue acompañado ni de asesoramiento técnico ni de

financiamiento para adquirir prácticas de producción más limpia⁵⁵. Ese tipo de accionar estatal fomentó una concentración a favor de las curtiembres mejor posicionadas en cuanto a su capacidad de inversión, rentabilidad y proyección de ganancias a futuro.

Sin embargo, las pequeñas o pequeño-medianas curtiembres son las que posibilitan en la actualidad el abastecimiento de materias primas a las fábricas locales de calzado y marroquinerías. Según un empresario del sector:

“La única manera de mantener una industria de calzado que no haga solo zapatos negros y marrones es con el trabajo de las curtiembres chicas, que necesitan mucha mano de obra para hacer los distintos procesos. La industria pyme curtidora abastece al mercado interno del calzado, y necesita mucha mano de obra. Pero como manejan pequeños volúmenes de producción, no pueden tener una planta de tratamiento” (Empresario del sector).

Retomando el concepto de “desarrollo”, que supone el desarrollo de la cadena productiva o integración vertical de la industria, la incorporación de conocimientos al proceso productivo que complejicen la producción de los bienes y servicios en detrimento de los *commodities* industriales o bienes primarios, y la sustitución de importaciones (Schorr, 2013), el control industrial que ha realizado la ACUMAR en este mercado impactó de manera negativa no solo en las economías de las curtiembres, sino también en la cadena productiva de la industria del cuero y sus manufacturas.

En este sentido, se evidencia la falta de planificación del desarrollo de la cadena de valor del cuero, combinada con la urgencia política de darle respuesta inmediata al fallo de la CSJN y a las exigencias del Juez Armella, anteponiendo la coyuntura por encima de las problemáticas de un sector productivo que, sin desconocer su responsabilidad en cuanto al daño ambiental, ha sido fuertemente atacado desde

⁵⁵ Cabe mencionar que en los primeros años del control industrial de la ACUMAR se solicitó apoyo al Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), quien colaboró en la elaboración de algunos planes de reconversión industrial, pero que sus propuestas para el caso de las curtiembres excedían los plazos exigidos por la ACUMAR, constatando la poca articulación entre agencias estatales. Otro caso a destacar es la colaboración de la Universidad Tecnología Nacional (UTN), quien brindó algunas capacitaciones para hacer dichos planes, pero no fue una cooperación que perduró en el tiempo. Por último, la Universidad Nacional de Lanús (UNLA) tuvo algunos años en su oferta académica una tecnicatura vinculada al curtido de cueros con el objetivo de profesionalizar la industria, pero que en la actualidad se encuentra cerrada por falta de alumnos. Los funcionarios de la ACUMAR consultados desconocían esta carrera.

diversos ángulos, siendo el control industrial de la ACUMAR uno de ellos y que le dio a una gran parte de las curtiembres de la Cuenca su golpe de gracia.

Desde esta perspectiva, se observa que desde la ACUMAR no se destinaron recursos para promover y generar acciones que contemplen la situación del mercado de cueros, ni se dio lugar a la participación y articulación con otras instituciones del ámbito público y/o académico en la elaboración e implementación de los planes de reconversión industrial, y/o en el fomento de capacitaciones para todos los actores del sector -que contribuyan a un incremento en la toma de consciencia sobre la necesidad de modificar la forma tradicional de producir en la industria, y sus consiguientes beneficios-.

Al tratarse de un caso muy actual, y dado que el parque curtidor aún no está construido, restaría saber en un futuro si esa inversión que hará la ACUMAR, con el objetivo de reducir los impactos ambientales causados por la producción de las 22 curtiembres que se mudarán allí y por el resto de las 4 que conectaran sus vuelcos a la planta de tratamiento del parque, implicará o no la conformación de un *ámbito privilegiado de acumulación* (APA) (Castellani, 2012), que redunde en posiciones oligopólicas dentro del sector, y que no cumplan ningún tipo de contraparte mejorando sustantivamente las posibilidades de desarrollo de la cadena productiva.

En paralelo, habría que considerar la evolución de la estructura de “Derechos de Exportación y Reintegros de Exportación”, en función del desenvolvimiento del conflicto entre las distintas fracciones de clase en pugna, y de la disposición (o no) del Estado para propiciar las condiciones que faciliten la expansión de las fuerzas productivas. Con todos estos elementos, se podrá analizar el desarrollo a futuro del caso.

Conclusiones del capítulo

A modo de cierre de este capítulo, es pertinente retomar algunas de las aseveraciones efectuadas para vincular el caso con el paradigma y la normativa de la ACUMAR, tal como fueron ideados, su implementación y las consecuencias en el mercado de cueros de la Cuenca.

En primer lugar, vale decir que el complejo productivo del cuero en Argentina, a pesar de representar a una de las industrias más antiguas del país, en la actualidad padece las

consecuencias de la falta de políticas que favorezcan a la integración de su cadena de valor.

En paralelo, se observa una fuerte heterogeneidad y asimetría entre las grandes curtiembres, que concentran las exportaciones de cueros curtidos, y el resto de las curtiembres en su mayoría pequeñas o pequeño-medianas industrias, que proveen al mercado interno de materias primas para la elaboración de calzados y productos de marroquinería.

Este último conjunto mayoritario, ha sido muy reticente a profesionalizar el proceso productivo incorporando nuevas tecnologías y adecuándose a las buenas prácticas ambientales mundialmente conocidas. Al momento de procesar toda la información recabada de distintas fuentes para esta investigación, surge la recurrencia de la apelación al carácter tradicional y hereditario de esta industria como una de las características más destacadas de las pequeñas y pequeño-medianas curtiembres.

A la vez, la concentración del mercado de cueros, que determina la provisión de materias primas en el mercado interno, y por tal motivo condiciona -en términos de cantidad, calidad y precio- al resto de los eslabones de la cadena productiva, se sostiene en parte en las políticas económicas que desalientan la exportación de manufacturas, en cuya producción se emplean intensivamente mano de obra y compiten mundialmente en mercados más grandes.

De esta forma, el sistema de incentivos no favoreció el desarrollo de la cadena de valor del cuero ni la incorporación de innovaciones tecnológicas. Los defectos de la estructura de “Derechos de Exportación y Reintegros de Exportación” ha generado que sea lo mismo si se exportan cueros curtidos que calzado u otro tipo de manufacturas, cuando en realidad los beneficios sociales vinculados al crecimiento del empleo y del consumo son claramente distintos.

El Estado juega un rol fundamental en el mantenimiento y promoción de ese esquema, y como se ha mencionado, los distintos actores en pugna generan presiones en el marco de la correlación de fuerzas, intentando sostener o mejorar su posición. En este punto, es donde las luchas intra e inter sectoriales vuelven a dirimirse en la esfera estatal. Allí, se encuentran los dueños de los frigoríficos pidiendo que desaparezcan los cánones a la exportación de cuero crudo, a las curtiembres implorando que no suceda, a los pequeños empresarios del sector intentando proveerse de cueros para terminar, y a los

fabricantes de manufacturas intentado sobrevivir en un país con nulas barreras a la importación y escasa materia prima disponible.

En ese contexto de concentración, comenzó a operar el control industrial de la ACUMAR, allá por el año 2009, fuertemente enfocado en las curtiembres de la Cuenca. Si bien ya existía la legislación ambiental, los organismos que anteriormente debían hacerla cumplir, no tenían el poder que sí tiene la ACUMAR. Al tratarse de una Autoridad de Cuenca sobre la cual recayó el cumplimiento de una causa judicial, todas sus acciones se encuentran traccionadas por un actor poderoso como ser la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Por ello, las clausuras a los establecimientos y la ayuda de la fuerza pública se han hecho sentir contundentemente desde los inicios hasta la actualidad.

Sin embargo, la ACUMAR no ha tenido la capacidad para cambiar la idiosincrasia de las curtiembres e integrar de forma activa a sus representantes al PISA. Tampoco fueron considerados en la normativa, ya que todo lo escrito es muy teórico y alejado de la realidad, casi imposible de cumplir. Y si no se puede cumplir, se conduce hacia la ilegalidad, jugando todo el tiempo con los límites sin motivar ningún cambio a nivel ambiental.

Otra de las cuestiones que prevalecen en la normativa de la ACUMAR, es la falta de aplicación de algún principio de progresividad. No resultó factible exigirles a empresas desprolijas, sin la variable ambiental, que en un año reconviertan sus procesos productivos con estándares de otros lugares, como Europa. Dicha exigencia fue inviable. Aquí debería haberse considerado un plan de mediano plazo, que posibilite un cambio rotundo y no el cese de la actividad.

Del mismo modo, no hay criterios que apunten a diferenciar el tratamiento de los establecimientos teniendo en cuenta su envergadura y niveles de contaminación o cargas másicas. Si bien las pequeñas y pequeño-medianas curtiembres antes del año 2009 estaban trabajando de manera casi medieval, al incorporarlas a un plan de reconversión industrial se les exigieron inversiones que no podían ser concretadas con sus niveles de rentabilidad. En muchos casos, tampoco fue viable la construcción de plantas de tratamiento por tratarse de establecimientos pequeños sin suficiente espacio. Los intentos de asesoramiento técnico y los instrumentos de financiamiento no fueron posibles instrumentarse debido a las incongruencias en sus diseños. Y la propuesta del Parque Industrial Curtidor está dirigida a un grupo reducido de curtiembres. Cabe

destacar que dicho proyecto se llevará adelante en una zona densamente poblada como lo es el Municipio de Lanús, con serios déficits habitacionales y con una cobertura de servicios sanitarios defectuosa. Habría que considerar en un futuro qué consecuencias ambientales y sociales habrá generado su instalación y puesta en marcha, en el medio de un área con asentamientos informales y tomas de tierras.

Respecto a las “estrategias corporativas”, las inversiones no estuvieron dirigidas a cambiar los procesos o a utilizar tecnologías de producción más limpia, sino que se utilizaron técnicas *end of pipe* para eliminar los contaminantes. Esto implica la continuidad de la misma forma de trabajo a pesar de la contaminación que se puede generar, y al final del proceso se pone en marcha una planta de tratamiento para mejorar ese efluente contaminante y poder volcarlo al pluvial o al cloacal.

Esas decisiones no se plasman en una solución ambiental, porque el proceso productivo sigue siendo igual de sucio. Más aún, se realiza un tratamiento del agua, que genera consumo de energía y otras cuestiones que impactan en el ambiente, con el fin de cumplir con los parámetros pautados en la normativa y nada más. Con lo cual, no se cumplió con el espíritu de la norma, tal como fue concebida en torno a la reconversión global del proceso productivo, ni se trabajó bajo el paradigma planteado en el PISA.

CONSIDERACIONES FINALES

Considerando el cuadro de degradación ambiental que evidencia la Cuenca Matanza Riachuelo, la ACUMAR tiene el gran desafío de fortalecer una gestión de cuenca que tome al territorio comprendido en su conjunto, siendo capaz de intervenir por sobre la fragmentación institucional, la superposición de jurisdicciones y de normativas. En ese sentido, se deberán plantear las mejores estrategias a favor del ordenamiento ambiental del territorio y la planificación regional, permitiendo a su vez el despliegue de las actividades productivas de la zona en términos económicos y ambientales.

Por su puesto, que hablar de “ordenamiento territorial y ambiental” implica pensar qué tipo de cuenca se pretende planificar, y, por consiguiente, qué modelo de país se busca instaurar. Tal como se mencionan en algunos estudios urbanos aquí señalados, los distintos diseños de políticas públicas y de grandes obras proyectadas dentro del Área Metropolitana de Buenos Aires deberían considerar los impactos implicados sobre el conjunto de dicho área, y no solamente en la jurisdicción en particular que se pretendan emplazar.

Del mismo modo, la ejecución de aquellas estrategias de intervención puntuales en las distintas cuencas hidrográficas que conforman el área metropolitana, supone -o debería suponer- un miramiento espacial y regional en escala nacional. No obstante, son numerosos los trabajos académicos de las distintas disciplinas que han ahondado en los conflictos históricos, que se fueron suscitando hasta sedimentar un desarrollo regional desigual en nuestro país, que impide ese tipo de visiones.

La Cuenca Matanza Riachuelo es un fiel reflejo de las consecuencias acaecidas por los distintos modelos productivos y las pujas políticas implicadas en ellos, que la historia de la Argentina ha ido forjando. La heterogeneidad presente en el territorio, no solo de sus paisajes y usos del suelo, sino también manifiesta en la coexistencia de las desigualdades socioeconómicas y ambientales de la población que allí radica, da cuenta de los múltiples conflictos intrínsecos que la política pública debería regular a favor de los más vulnerables.

Entrado el siglo XXI, luego del advenimiento de hitos que consolidaron una toma de conciencia a nivel global de la contaminación ambiental, algunas reivindicaciones relacionadas con el derecho al ambiente sano lograron interpelar la agenda pública. Tal fue el caso de Villa Inflamable, ubicado en las adyacencias del Polo Petroquímico

de Dock Sud, donde la situación de riesgo social y ambiental es crítica. Si bien estos lugares no se encuentran ubicados dentro de los límites de la cuenca hídrica, allí se originó la causa que dio origen al plan de saneamiento integral, dado que la actividad industrial del polo ha causado serias afecciones a la salud de los habitantes.

En 2008, tras declararse competente y dictar su fallo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación obligó a la ACUMAR, recientemente creada, a llevar adelante dicho plan. De las ocho mandas a las que el plan debía abocarse (información pública, cesación de la contaminación de origen industrial, saneamiento de basurales, limpieza de los márgenes del río, expansión de la red de agua potable, extensión del sistema de desagües pluviales y saneamiento cloacal, y el cumplimiento de un plan sanitario de emergencia), el presente trabajo intenta contribuir en el análisis del control industrial. Particularmente, se pretende analizar el impacto económico que causó la implementación de la política de la ACUMAR en las curtiembres declaradas “Agente Contaminante” radicadas sobre la Cuenca, entre los años 2009 y 2018, desde las herramientas teóricas aportadas por la Sociología del Desarrollo. A la vez, la perspectiva histórico-institucional sobre el rol del Estado y el análisis de las capacidades estatales aquí utilizada, permiten comparar un ideal de gestión estatal con lo que efectivamente se observa.

En principio, en el capítulo 3 se esgrimen los argumentos que pretenden alcanzar una aseveración sobre la calidad de la intervención de la ACUMAR, como agencia estatal, tanto en una dimensión externa como interna. Por una parte, y retomando algunas situaciones descriptas en el capítulo 2, que dan cuenta de la falta de un ordenamiento ambiental del territorio, aún el organismo en cuestión no logra superar la fragmentación jurisdiccional, en pos de establecerse como la máxima autoridad en materia ambiental que pauté las directrices y las maneras de implementar las formas de habitar, regulando y controlando todo tipo de acción generada por los sectores públicos y/o privados.

Respecto al control industrial, se observan en su normativa las ausencias y omisiones referidas al tratamiento que las empresas deberían recibir, si es que el objetivo es mejorar su desempeño ambiental. No hay pautas establecidas en función de las distintas ramas industriales, de los grados de contaminación, ni de las envergaduras de los establecimientos. Por lo tanto, prevalece una tendencia que oscila entre la

imposibilidad de cumplir por parte de los particulares y un cumplimiento muy básico que no revierte las causas de la contaminación industrial.

Paralelamente, la situación sociosanitaria de una parte muy significativa de habitantes de la Cuenca, padece las peores condiciones de habitabilidad, falta de acceso a los servicios básicos, inundaciones, enfermedades a causa de la contaminación y la pobreza, además de soportar los efectos de la contaminación industrial. Estos hechos seguramente se irán acentuando en el transcurso de los años, sino se implementan políticas públicas eficaces que logren amortiguar las consecuencias del cambio climático, pero también aquellas devenidas de la crisis económica y social que se está viviendo.

En ese sentido, y en un intento de ejemplificar cómo ha sido pensado el control industrial de la ACUMAR y los impactos que ha tenido, es que en el capítulo 4 se contextualiza la situación de un sector productivo en particular, sobre el cual se ejerció fuertemente ese tipo de regulación. Se describe cómo el complejo productivo del cuero ha sufrido grandes modificaciones debido a factores externos, que condicionaron su rendimiento a nivel local, y que acentuaron la concentración a favor de las grandes empresas del sector.

Asimismo, se observa una escasa integración de la cadena productiva del cuero, y a pesar de que el Estado conoce esta situación, no se han tomado las medidas correspondientes para garantizar la expansión de la producción de manufacturas del cuero en detrimento de los *commodities*, y así sostener a todas las partes que participan de dicho complejo productivo.

Ha sido ese el escenario en el que la política pública de control industrial del organismo en cuestión se llevó a cabo sobre las curtiembres de la Cuenca, con el objetivo de detener la contaminación industrial que el curtido de cueros genera. No obstante, y sin dejar de mencionar las afectaciones al ambiente que el mal manejo de esta actividad puede causar, se agudizó la concentración económica a favor de las grandes curtiembres, en detrimento de las pequeñas y pequeño-medianas.

Retomando las consideraciones sobre la calidad de la intervención, se confirma que no se trabajó mancomunadamente con otros entes estatales para idear un plan de abordaje específico para la industria curtidora, de fuerte presencia y raigambre en la Cuenca, que le posibilite adecuar la producción a las exigencias ambientales vigentes. Si bien se observan mejoras en la calidad del agua, ante la disminución de la presencia de

contaminantes vinculados con esta actividad –como ser el cromo y el sulfuro-, dicho avance se justifica por el cierre de muchos de estos establecimientos, y no por una mejora sustancial de su rendimiento.

Por tal motivo, se supone que no se ha podido consolidar una virtuosa articulación del sector público con el sector privado, más allá de los avances en la construcción del Parque Industrial Curtidor, que dará una solución definitiva a 22 curtiembres. No se evidencian progresos en el *enraizamiento* de la ACUMAR, que puedan generar espacios de confianza y cooperación de parte de los empresarios, que redunden en cumplimientos reales y efectivos de los principios fundamentales en materia ambiental.

Hasta aquí, solo queda preguntarse cuál es el modelo de cuenca al que se aspira llegar; cómo se pretenden equilibrar las variables ambiental, económica y social dentro del territorio; cuál es la importancia que se le está dando a la producción industrial y a sus efectos multiplicadores que tanto contribuyen a la mejora de la calidad de vida; y cómo se supone que se encararán los desafíos del futuro, cuando el aumento de la cantidad de población vulnerable le imprima nuevas complejidades a la realidad imperante.

ANEXO METODOLÓGICO

En este Anexo, se incluyen las preguntas que fueron realizadas a la totalidad de los entrevistados, y cuyas respuestas han sido sistematizadas según las principales dimensiones (estrategias de inversión, efectos económicos, acatamiento a la normativa ambiental, curtiembres chicas, vínculo entre la ACUMAR y los empresarios, trato que reciben las PyMES, asistencia técnica y apoyo financiero).

Impacto de las políticas ambientales en las curtiembres de la Cuenca

¿Cuáles han sido las estrategias de inversión adoptadas por las curtiembres tras la declaración de Agente Contaminante efectuada por la ACUMAR?

¿Cuáles cree usted que han sido los efectos económicos de esas estrategias sobre el conjunto del sector curtidor radicado en la Cuenca?

¿En qué medida el acatamiento a la normativa ambiental implicó modificaciones de los procesos productivos de las curtiembres?

¿Cuáles han sido las respuestas de las curtiembres chicas a la declaración de “Agente Contaminante”?

¿Cómo es el vínculo entre la ACUMAR y los empresarios de las curtiembres?

El Organismo, ¿tiene relación con las cámaras de curtidores? ¿Y con las organizaciones sindicales de curtidores?

¿Es posible identificar instancias de cooperación, desde el lado de las empresas, para poder alcanzar los objetivos de sustentabilidad propuestos en el PISA? ¿Y de obstaculización?

¿Cuál es el trato que reciben las PyMES declaradas “Agente Contaminante”? ¿Se las contiene con asistencia técnica y apoyo financiero?

¿Qué me podría comentar del proyecto de ACUBA?

Lista de entrevistados

OCUPACIÓN / CARGO	DISCIPLINA	FECHA
Representante técnico de curtiembres	Ingeniería	16/05/2014
Representante técnico de curtiembres	Ingeniería	20/05/2014
Representante de curtiembres	Abogacía	05/06/2014
Empresario del sector	-	11/06/2014
Empresario del sector	-	11/06/2014
Empresario del sector	-	16/06/2014
Inspector de la ACUMAR	Cs. Ambientales	22/07/2014
Inspector de la ACUMAR	Ingeniería	22/07/2014
Inspector de la ACUMAR	Ingeniería	11/08/2014
Funcionario de la ACUMAR	Ingeniería	10/11/2014
Representante de curtiembres / empresario	Abogacía	16/07/2015
Integrante de cooperativa del sector	-	08/09/2015
Empresario del sector	-	10/11/2015
Empresario del sector	-	25/11/2015
Inspector de la ACUMAR	Ingeniería	12/02/2016
Representante técnico de curtiembres	Ingeniería	03/03/2016
Integrante de cooperativa del sector	-	04/08/2016
Funcionario de la ACUMAR	Ingeniería	04/08/2016
Analista técnico de la ACUMAR	Seguridad e higiene	16/08/2016
Representante técnico de curtiembres	Ingeniería	10/10/2016
Analista técnico de la ACUMAR	Cs. Ambientales	14/10/2016
Inspector de la ACUMAR	Ingeniería	25/10/2016
Funcionario de la ACUMAR	Ingeniería	23/08/2018
Analista técnico de la ACUMAR	Ingeniería	14/05/2019
Funcionario de la ACUMAR	Ingeniería	14/05/2019
TOTAL DE ENTREVISTAS REALIZADAS: 25		

BIBLIOGRAFÍA

- ACUMAR (2009). *Cuenca Matanza Riachuelo. Manual para inspectores*. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- ACUMAR (2010). *Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo. Actualización marzo 2010*. Recuperado el 10 de junio de 2019, de <http://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/PISA-2010.pdf>
- ACUMAR (2016). *Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo. Actualización PISA 2016. Hacia una Visión Compartida de la Cuenca*. Recuperado el 10 de junio de 2019, de <http://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/PISA-2016.pdf>
- ACUMAR (2016). *Marco Conceptual. Nivel inicial, primario y secundario. El desafío de la recuperación de la Cuenca Matanza Riachuelo desde la educación ambiental*. Recuperado el 10 de junio de 2019, de <http://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/Marco-Conceptual-Docentes.pdf>
- ACUMAR (2016). “Informe de evaluación final”. En *Audiencia pública "Actualización del PISA - Hacia una visión compartida"*. Buenos Aires.
- ACUMAR (2019). *Audiencia pública “Tres líneas de acción para el saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo”*. Buenos Aires. Recuperado el 13 de julio de 2019, de <http://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/IF-2019-54323758-APN-DGAMBUMAR-InfAP.pdf>
- ACUMAR y SAyDS (2008). “Línea de Base y Diagnóstico Ambiental de la Cuenca Matanza – Riachuelo”. En *Evaluación Ambiental del Proyecto de Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza – Riachuelo* (capítulo 5). Recuperado el 10 de junio de 2019, de <http://documents.worldbank.org/curated/en/773331467999698955/pdf/E19510v060Capi1Box0338917B01PUBLIC1.pdf>
- Auditoría General de la Nación – AGN (2015). *Informes de auditoría ACUMAR. Líneas de acción del Plan Integral de Saneamiento Ambiental–PISA auditadas: Saneamiento de*

basurales. Limpieza de márgenes. Monitoreo de la calidad del agua, sedimentos y aire. Contaminación de origen industrial. Período auditado: 2010 - primer semestre de 2014. Buenos Aires.

Auditoría General de la Nación – AGN (2016). *Informes de auditoría ACUMAR. Líneas de acción del Plan Integral de Saneamiento Ambiental–PISA auditadas: Ordenamiento ambiental del territorio y Urbanización de villas y asentamientos precarios. Período auditado: 2011 - primer semestre de 2015.* Buenos Aires.

Acselrad, H.; Campello do A. Mello, C. y Das Neves Bezerra, G. (2008). *O que é justiça ambiental.* Rio de Janeiro: Garamond.

Aguilar Villanueva, L (ed.). (1996). *La hechura de las políticas.* Miguel Ángel Porrúa.

Aizen, M. (2014). *Contaminados: Una inmersión en la mugre del Riachuelo.* Buenos Aires: Debate.

Amsden, A. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization.* Oxford: Oxford University Press.

Andrews, K. (1997). “The Concept of Corporate Strategy”, en Foss, Nicolai (Ed) *Resources Firms and Strategies: A reader in the resource based perspective.* Oxford: Oxford University Press.

Azpiazu, D.; Manzanelli, P. y Schorr, M. (2011). *Concentración y extranjerización. La Argentina en la posconvertibilidad.* Buenos Aires: Capital Intelectual.

Azpiazu, D. y Schorr, M. (2010). *Reactivación de la industria argentina, concentración, extranjerización y crecientes desequilibrios comerciales con brasil.* Cuadernos PROLAM/USP, 9(16) (pp. 128-152).

Auyero, J. y Swistun, D. (2006). “En medio de la basura y el veneno. Un ensayo fotográfico sobre gente y lugares contaminados”. En *Apuntes de Investigación del CECYP*, año X, N° 11.

Auyero, J. y Swistun, D. (2007), “Expuesto y confundido. Un relato etnográfico sobre sufrimiento ambiental”. En *Iconos Revista de Ciencias Sociales.* Num. 28, Quito, pp.

137-152. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador.

Auyero, J. y Swistun, D. (2008). *Inflamable: Estudio del sufrimiento ambiental*. Buenos Aires: Paidós.

Azpiazu, D., Basualdo, E. y Khavisse, M. (1986). *El nuevo poder económico en la Argentina de los años ochenta*. Legasa.

Basualdo, E. (2003). "Las reformas estructurales y el Plan de Convertibilidad durante la década de los noventa". En *Revista Realidad Económica*, N° 200.

Basualdo, E. (2006). *Estudios de historia económica. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: FLACSO/Siglo Veintiuno Editores.

Belloni, P. y Andrés W. (2012). "La cuenta corriente argentina 2002-2011: ¿el fin de la restricción externa?". Informe IEFE, n° 164, pp.5-23, La Plata.

Bercovich, N. y Chidiak, M., (2004). *Microcrédito y gestión de servicios ambientales urbanos: casos de gestión de residuos sólidos en Argentina*. CEPAL. Recuperado el 10 de junio de 2019, de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5786>

Bercovich, N. y López A. (2005). *Políticas para mejorar la gestión ambiental en las pymes argentinas y promover su oferta de bienes y servicios ambientales*. German Agency for Technical Cooperation. CEPAL. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. United Nations Publications. Recuperado el 10 de junio de 2019, de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5632-politicas-mejorar-la-gestion-ambiental-pymes-argentinas-promover-su-oferta-bienes>

Berros, M. V. (2012) "Relatos sobre el río, el derecho de la cuenca Matanza Riachuelo". En *Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo*. Año I, N° 1 (pp. 111-163). Recuperado el 10 de junio de 2019, de http://www.palermo.edu/derecho/revistaderechoambiental/pdfs/REV1-2012-Derecho_Ambiental_04.pdf

- Borello, J. A. (coord.) (2007). *Aproximaciones al mundo productivo de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Brailovsky, A. E.; Folguelman, D. (2013). *Memoria verde: historia ecológica de la Argentina*. 11a ed. Buenos Aires: De bolsillo.
- Brailovsky, A. E. (2009). *Historia Ecológica de Iberoamérica*. De la Independencia a la Globalización. Tomo II. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Calcagno, A.; Mendiburo, N. y Gaviño Novillo, M. (2000), *Informe sobre la gestión del agua en la República Argentina*. Global Water Partnership. Recuperado el 10 de junio de 2019, de <http://www.bvsde.paho.org/eswww/fulltext/recuhydr/gestion/gestion.pdf>
- Cappuccio, S. y Mignaqui, I. (2012) "Planificando la cuenca Matanza Riachuelo: estrategias de ordenamiento territorial y ambiental en debate". En I Congreso Latinoamericano de Ecología Política. Recuperado el 10 de junio de 2019, de http://www.cedet.edu.ar/archivos/Bibliotecas_Archivos/id36/CAPPUCCIO%20MIGNAQUI%20PLANIFICANDO%20LA%20CUENCA%20MATANZA%20RIACHUELO.pdf
- Cappuccio, S. y Mignaqui, I. (2015). La política de urbanización de villas y asentamientos precarios en la Cuenca Matanza - Riachuelo: la consolidación de los territorios de la desigualdad. Trabajo presentado en *SI+TER Investigaciones territoriales: experiencias y miradas. XXIX Jornadas de Investigación. XI Encuentro*. FADU-UBA.
- Castellani, A. (2012). "Introducción" y "Ámbitos privilegiados de acumulación y restricciones al desarrollo en Argentina (1966-1989)". En Ana Castellani (coord.). *Recursos públicos, intereses privados. Ámbitos privilegiados de acumulación en Argentina 1966-2003*. Buenos Aires: UNSAM Edita.
- Castellani, A. y F. Llanpart (2012). "Debates en torno a la calidad de la intervención estatal". En *Papeles de Trabajo* N° 9 (pp-155-177). Recuperado el 10 de junio de 2019, de <http://www.unsam.edu.ar/ojs/index.php/papdetrab/issue/viewIssue/14/12>

- Castells, M., y Schorr, M. (2015). "Cuando el crecimiento no es desarrollo. Algunos hechos estilizados de la dinámica industrial en la posconvertibilidad". En *Cuadernos de Economía Crítica*. Vol. 1, N° 2 (pp. 49-77). Recuperado el 10 de junio de 2019, de <http://sociedadeconomiacritica.org/ojs/index.php/cec/article/view/12>
- CEPAL (1998). Ordenamiento político-institucional para la gestión del agua. División de Medio Ambiente y Desarrollo. Recuperado el 10 de junio de 2019, de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/30938/1/S9810012_es.pdf
- Chelimsky, E. (ed.). (1985). *Program evaluation: Patterns and directions*. American Society for Public Administration.
- Chibber, V. (2002). "Bureaucratic Rationality and the Developmental State". En *American Journal of Sociology*. Vol. 107, N° 4 (pp 951-989).
- Chibber, V. (2005). "¿Reviviendo el Estado desarrollista? El mito de la "burguesía nacional". En *El imperio recargado*. CLACSO/Socialist Register.
- Clichevsky, N. (2002), *Pobreza y políticas urbano-ambientales en la Argentina*. CEPAL ECLAC. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Documento número 49. Santiago de Chile. Recuperado el 10 de junio de 2019, de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5748/1/S024234_es.pdf
- Cohen, E., y Martínez, R. (2004). *Manual de formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*. División de Desarrollo Social, CEPAL. Santiago de Chile.
- Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de Buenos Aires y su Caja de Seguridad Social (2013). "Andar en cuero". En *Revista Realidad Profesional*, N° 73. Recuperado el 10 de junio de 2019, de http://www.cpba.com.ar/Biblioteca_Virtual/Publicaciones/RePro/RePro_73.pdf
- Couto, B. (2010). Desafíos para el Estado y los actores empresarios en la definición e implementación de la política industrial en Argentina. *Documentos de Investigación Social*, 11. Recuperado el 10 de junio de 2019, de http://www.unsam.edu.ar/institutos/idaes/docs/DocIS_11_Couto.pdf

Cuerpo Colegiado (2009). *Cuenca Matanza Riachuelo. Informe 2009*.

Cuerpo Colegiado (2015). *Informe especial del Cuerpo Colegiado. A siete años del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que persigue mejorar la calidad de vida de la población, recomponer el ambiente y prevenir nuevos daños en la Cuenca Matanza Riachuelo*. Recuperado el 10 de junio de 2019, de http://www.dpn.gob.ar/documentos/20160304_30775_556677.pdf

Defensor del Pueblo de la Nación (DPN) y otros (2003). *Informe Especial sobre la Cuenca Matanza – Riachuelo*. Recuperado el 10 de junio de 2019, de bam21.org.ar/.../Informe%20especial%20sobre%20la%20cuenca%20Matanza%20Riachuelo

Defensor del Pueblo de la Nación (DPN) y otros (2005). *Informe Especial de Seguimiento Cuenca Matanza – Riachuelo (2003/2005)*. Recuperado el 10 de junio de 2019, de www.dpn.gob.ar/articulo.php?id=1599&pagN=19

Delgado Godoy, Leticia (2009): “Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas, clases de políticas públicas. Eficacia, legalidad y control. Indicadores de gestión”. En *Documento sobre Gerencia Pública*. Castilla: Administración de la Junta de Comunidades de Castilla – La Mancha.

Di Virgilio, M. M. (2013). “Saneamiento y renovación urbana”. En *Revista Ciencia Hoy*. Vol. 22, N° 132 (pp. 21-24). Recuperado el 10 de junio de 2019, de <http://www.cienciahoy.org.ar/ch/hoy132/index.htm>

Di Virgilio, M. M.; Najman, M. y Brikman D. (2019). “Génesis de las desigualdades territoriales: una mirada histórica de los procesos de configuración de las antiguas periferias de la Ciudad de Buenos Aires”. En *Revista Andamios*. Vol. 16, N° 39 (pp. 47-76). Recuperado el 10 de junio de 2019, de https://www.uacm.edu.mx/Portals/18/num39/39.04_di%20virgilio.pdf

Dorado, C. (2006) “Informe sobre Dock Sud”. En Auyero, J. y Swistun, D. (2008). *Inflamable: Estudio del sufrimiento ambiental*. Buenos Aires: Paidós.

Dorfman, A. (1986). *Historia de la industria argentina*. Buenos Aires: Hyspamérica.

- Dourojeanni, A. (1994). *Políticas públicas para el desarrollo sustentable: la gestión integrada de cuencas*. División de Recursos Naturales y Energía. CEPAL. Recuperado el 10 de junio de 2019, de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/19210>
- Dourojeanni, A. (2001). *Water management at the river basin level: challenges in Latin America*. ECLAC. Recuperado el 10 de junio de 2019, de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6386>
- Dourojeanni, A., Jouravlev, A. y Chávez, G. (2002). *Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica* (Vol. 1). United Nations Publications. Recuperado el 10 de junio de 2019, de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6407>
- Dourojeanni, A., y Jouravlev, A. (2001). *Crisis de gobernabilidad en la gestión del agua: desafíos que enfrenta la implementación de las recomendaciones contenidas en el capítulo 18 del Programa 21*. CEPAL. Recuperado el 10 de junio de 2019, de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/6395-crisis-gobernabilidad-la-gestion-agua-desafios-que-enfrenta-la-implementacion>
- Dourojeanni, A., y Jouravlev, A. (2002). *Evolución de políticas hídricas de América Latina y el Caribe*. CEPAL. Recuperado el 10 de junio de 2019, de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6410/1/S0212999_es.pdf
- El agua: una de las claves del desarrollo sostenible conferencia internacional sobre el agua dulce*. Bonn, 3 a 7 de diciembre de 2001. Recuperado el 10 de junio de 2019, de https://gestionsostenibledelagua.files.wordpress.com/2014/07/2001-bonn_recommendations_sp.pdf
- Escobar, R. (2011). *Guía de producción más limpia para la industria curtidora*. Buenos Aires: Programa Federal de Producción más limpia - SADyS
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press.
- Evans, P. (1996). “El Estado como problema y solución”. En *Desarrollo Económico*. Vol. 35, N° 140 (pp. 529-562).
- Faggi, A. M. (et.al.). (2015). *La cuenca Matanza-Riachuelo: una mirada ambiental para recuperar sus riberas*. Buenos Aires: Universidad de Flores.

- Fainstein, C. (2018). "Conflictos urbanos judicializado: relocalizaciones en la Villa 21-24". En Revista *Direito & Práxis*. Vol. 9, N° 4. Rio de Janeiro. Recuperado el 10 de junio de 2019, de <http://www.scielo.br/pdf/rdp/v9n4/2179-8966-rdp-9-4-2071.pdf>
- Fernández Bouzo, S. (2014). "Reflexiones sobre la gestión" integrada" de cuencas hídricas en Buenos Aires. Las redes de organización social en las políticas de saneamiento ambiental". En *Geograficando*, N°10 (1). Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Geografía. Recuperado el 10 de junio de 2019, de https://www.geograficando.fahce.unlp.edu.ar/article/download/GEOv10n01/pdf_120
- Fernández Bugna, C. y Porta, F. (2008). "Crecimiento reciente. Nuevo régimen sin cambio estructural". En *Revista Realidad Económica*, N° 233 (pp. 17-48).
- Fernández, V. R., y García Puente, M. J. (2013). "Estado, producción y desarrollo. Las capacidades nodales en una perspectiva latinoamericana". En *Revista Estado y Políticas Públicas*. N° 1 (pp. 19-46). Recuperado el 10 de junio de 2019, de: <https://core.ac.uk/download/pdf/158827960.pdf>
- Ferreira, E. (2011a). "La Argentina en el mercado mundial de cueros". En *Revista CIMA*, N° 91 (pp. 52-54). Buenos Aires.
- Ferreira, E. (2011b). "¿A la Argentina no le da el cuero?". En *Revista CIMA*, N° 92 (pp. 52-56). Buenos Aires.
- Ferreira, E. (2011c). "Primarización y especialización en la cadena de valor del cuero. El impacto en la política económica". En *Revista Industrializar Argentina*, N° 14 (pp. 19-28). Recuperado el 10 de junio de 2019, de <http://www.indargen.com.ar/pdf/14/primarizacion.pdf>

- Ferreira, E. (2016). *Análisis tecnológicos y prospectivos sectoriales. Complejo cuero y manufacturas de cuero*. Buenos Aires: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.
- Ferreira, E. y Schorr, M. (2012). “La cadena del cuero en la Argentina. Tensiones estructurales, problemas de coyuntura y dilemas de política en la posconvertibilidad”. En *Revista Realidad Económica*, N° 270.
- Ferro, M. (2017). “Participación ciudadana y gestión ambiental en la cuenca Matanza-Riachuelo, Argentina”. En *Agua y territorio*. N° 10 (pp. 58-71). Universidad de Jaén. España. Recuperado el 10 de junio de 2019, de https://www.researchgate.net/publication/321958119_Participacion_ciudadana_y_gestion_ambiental_en_la_cuenca_Matanza-Riachuelo_Argentina
- Fragas, D. (2014). “El plan de urbanización de villas y asentamientos precarios para la Cuenca Matanza Riachuelo: estudio de caso Villa Inflamable”. En *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 2 (pp. 140-163). Recuperado el 10 de junio de 2019, de http://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1401833039_articulo-2.pdf
- Frecia, G. D. (2017). *Gestión del medio ambiente: el futuro de las curtiembres de la Cuenca Matanza Riachuelo. Estudio comparado Argentina-Japón*. Tesis de Doctorado. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires. Recuperado el 10 de junio de 2019, de http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tesis/1501-1262_FreciaGD.pdf
- Gaggero, A. (2012). “Estado, Mercado y dinámicas organizacionales. Un abordaje de las estrategias empresarias a través de la sociología económica”. En *Papeles de Trabajo*. Año 6, N° 9. Recuperado el 10 de junio de 2019, de www.unsam.edu.ar/ojs/index.php/papdetrab/issue/download/14/12
- Garay, A. (2007), *Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda. Dirección de Ordenamiento Urbano y Territorial de la Provincia de Buenos Aires. Recuperado el 10 de junio de 2019, de <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-reg/Lineamientos-Estrategicos-para-la-Region-Metropolitana-de-Buenos-Aires.pdf>

- Giberti, H. (1985). *Historia Económica de la ganadería argentina*. Buenos Aires: Hyspamérica.
- González, J. A. (2011), Plan Estratégico Industrial – Argentina 2020, Sector Cuero – Calzado, Secretaría de Industria, Ministerio de Industria y Comercio, Buenos Aires. Recuperado el 10 de junio de 2019, de <https://docplayer.es/26659458-Plan-estrategico-industrial-argentina-2020.html>
- Grabowski, L. (2008). *Curtiembres del Sur de Buenos Aires. La dificultad de las curtiembres pyme de la zona sur del Gran Buenos Aires para competir en mercados globalizados a causa de la falta de tecnología* (Tesis de posgrado). Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado. Recuperado el 10 de junio de 2019, de http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0223_GrabowskiLN.pdf
- Greenpeace Argentina (2011). *La contaminación viste a la moda. Los vínculos entre las marcas de indumentaria y la contaminación del Riachuelo*. Recuperado el 10 de junio de 2019, de <http://www.greenpeace.org/argentina/es/informes/La-contaminacion-viste-a-la-moda/>
- Greenpeace Argentina (2012). *Cueros tóxicos. Nuevas evidencias de contaminación de curtiembres en la Cuenca Matanza-Riachuelo*. Recuperado el 10 de junio de 2019, de <https://www.greenpeace.org/archive-argentina/es/informes/Cueros-toxicos/>
- Greenpeace Argentina (2013). *Cueros Tóxicos 2. Curtiembres: actualización de evidencias de contaminación en la cuenca Matanza - Riachuelo*. Recuperado el 10 de junio de 2019, de <https://www.greenpeace.org/archive-argentina/Global/argentina/report/2013/contaminacion/Cueros-toxicos-II-Greenpeace.pdf>
- Groisman, V. y Maciel, M (2005). “Cuenca hídrica Matanza–Riachuelo”. En *La Gran Ciudad* N° 1. Buenos Aires, Fundación Metropolitana.
- Gutiérrez R. y Merlinsky G (2010). *Judicialización del conflicto ambiental y coordinación intergubernamental en la cuenca Matanza-Riachuelo (Buenos Aires)*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política,

Buenos Aires. Recuperado el 10 de junio de 2019, de <http://cdsa.aacademica.org/000-036/151.pdf>

GWP e INBO (2009). *Manual para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos en Cuencas*. Global Water Partnership and International Network of Basin Organizations (eds). Recuperado el 10 de junio de 2019, de https://www.rioc.org/IMG/pdf/RIOC_GWP_Manual_para_la_gestion_integrada.pdf

Heymann, D., Lavarello, P., Martínez, R. (1998). “Inversiones en la Argentina. Aspectos macroeconómicos y análisis del destino de los equipos importados”. En *Estudios de la Economía Real*, N° 9. Buenos Aires: Centro de Estudios para la Producción.

Instituto Nacional de Estadística y Censos - INDEC (2010). *Censo nacional de población, hogares y vivienda 2010*. Buenos Aires.

Instituto Nacional de Tecnología Industrial - INTI (2006). “La industria del calzado en la Argentina”. Informe sectorial.

Jouravlev, A. (2005). *Los municipios y la gestión de los recursos hídricos*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura, N° 66. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado el 10 de junio de 2019, de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6429>

Klink, F. A., & Alcántara, V. (Eds.). (1994). *De la economía ambiental a la economía ecológica*. Icaria. Barcelona

Kosacoff, B. (edit.) (2000). “El desempeño industrial argentino más allá de la sustitución de importaciones”. CEPAL. Oficina en Buenos Aires. Recuperado el 10 de junio de 2019, de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/28443>

Lanzetta, M. (2015). “Cuencas y metrópolis. Un debate acerca de los ecosistemas como unidad de gestión ambiental”. En *Cartografías Del Sur. Revista De Ciencias, Artes Y Tecnología*, (1). Recuperado el 10 de junio de 2019, de <https://doi.org/10.35428/cds.v0i1.6>

Lindenboim, J. (2010). “Ajuste y pobreza a fines del siglo XX”. En Torrado, S., *El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002)*, 2, (pp.11-49).

- Lowi, T. J. (1964). “American business, public policy, case-studies, and political theory”. En *World politics*. Vol 16, N° 4 (pp. 677-715).
- Malpartida, A. R. (2010). *Niebla del Riachuelo. Revisión de antecedentes y estudios actuales del agua superficial de la cuenca Matanza - Riachuelo y otros afluentes al Río de La Plata*. Recuperado el 10 de junio de 2019, de https://www.academia.edu/12353777/Niebla_del_Riachuelo_Antecedentes_y_Estudios_Actuales_Sobre_la_Contaminaci%C3%B3n_de_la_Cuenca_Matanza_Riachuelo_y_Otras_Fuentes_al_R%C3%ADo_de_La_Plata
- Medellín Torres, P. (2004): *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Social.
- Merlinsky, G. (2011). “El plan integral de saneamiento ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo: desafíos para la gestión integrada del agua en la Región Metropolitana de Buenos Aires”. En F. Isuani (Ed.): *Política pública y gestión del agua. Aportes para un debate necesario*. (pp. 320–340). Buenos Aires: Prometeo - UNSAM.
- Merlinsky, G. (2013). *Política, derechos y justicia ambiental: el conflicto del Riachuelo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Merlinsky, G. (2014). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Buenos Aires: CICCUS/CLACSO. Recuperado el 10 de junio de 2019, de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140228033437/Cartografias.pdf>
- Merlinsky, G. (2015). “Una sociología reflexiva para el análisis de los conflictos ambientales. Notas teórico–metodológicas en torno a dos estudios de caso”. En *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*. Año 5. N° 10 (pp. 29–41). Recuperado el 10 de junio de 2019, de http://trabajosocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/13/2016/03/06_Merlinsky.pdf
- Merlinsky, G. (2016). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina 2 Buenos Aires*. Editorial CICCUS/CLACSO. Recuperado el 10 de junio de 2019, de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20160920011305/Cartografias-del-conflicto-ambiental2.pdf>

- Merlinsky, G. (2016b). “Mists of the Riachuelo: River Basins and Climate Change in Buenos Aires”. En *Latin American Perspectives*. Vol. 43 (pp. 43-55) Recuperado el 10 de junio de 2019, de <https://doi.org/10.1177/0094582X15623764>
- Merlinsky, G. (2017). “Ecología política del agua y territorialización de las luchas sociales. La experiencia del foro hídrico de Lomas de Zamora”. En *Anthropologica*, Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú, N.º 38 (pp. 119-143).
Recuperado el 10 de junio de 2019, de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/anthropologica/article/view/16409/19184>
- Merlinsky, G. (2018), “Justicia ambiental y políticas de reconocimiento en Buenos Aires”. En *Perfiles Latinoamericanos*. Volumen 26 (51). FLACSO, México, pp. 241-263. Recuperado el 10 de junio de 2019, de <http://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v26n51/0188-7653-perlat-26-51-241.pdf>
- Merlinsky, G., Bouzo, S. F., y Tobías, M. (2012). “La recuperación ambiental de los márgenes del Riachuelo. Derechos en tensión y poderes en conflicto”. En *Barrios al sur: renovación y pobreza en la ciudad de Buenos Aires* (pp. 377-402). Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Merlinsky, G; Scharager, A. y Tobías M. (2017). “Recomposición ambiental y desplazamiento de población en Buenos Aires. Controversias sobre la liberación del camino de sirga en la cuenca Matanza-Riachuelo”. En *Cuaderno Urbano*. Espacio, Cultura, Sociedad. Vol. 22. N° 22 (pp. 53-72). Recuperado el 10 de junio de 2019, de revistas.unne.edu.ar/index.php/crn/article/download/2043/1783
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable – MAyDS (2016). *Informe del Estado del Ambiente*. Buenos Aires. Recuperado el 10 de junio de 2019, de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/informe-del-estado-del-ambiente>
- Nochteff, H. (1994). “Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina”. En Azpiazu, D. y Nochteff, H. *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y elite económica en la Argentina*. Ensayos de Economía Política. Buenos Aires: FLACSO.

- Ocampo, J. (2009) “Hirschman, la sustitución de importaciones y la teoría del desarrollo”. En *Revista Desarrollo y Sociedad*. Universidad de los Andes/CEDES. Colombia.
- Ortiz, R. y Schorr, M. (2007). “La rearticulación del bloque de poder en la Argentina de la postconvertibilidad”. En *Papeles de Trabajo*. Año 1, Nº 2. Recuperado el 10 de junio de 2019, de <http://www.unsam.edu.ar/ojs/index.php/papdetrab/issue/viewFile/21/19>
- Oszlak, O. (2009). “Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico”. En Belmonte A. (et. al.) (2009). *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*. Volumen II. CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación. Buenos Aires.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. A. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Centro de Estudios y Sociedad (CEDES). Documento GE CLACSO, Nº 4. Buenos Aires.
- Pérez, P. (1994). *Buenos Aires metropolitana: política y gestión de la ciudad*. Buenos Aires: Centro Editor de América. Latina/Centro Estudios Sociales y Ambientales.
- Pérez, P. (2001), “Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina.” En A. Vázquez Barquero y O. Madoery (comps.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Homo Sapiens, Rosario.
- Pochat, V. (2008). *Principios de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos. Bases para el desarrollo de planes nacionales*. Documento Global Water Partnership. Recuperado el 10 de junio de 2019, de http://www.gwp.org/Global/GWPCAm_Files/Bases%20para%20el%20Desarrollo%20de%20Planes%20Nacionales.pdf
- Rammê, R. S. (2011). “Justiça ambiental, marxismo ecológico e suas relações com o direito socioambiental”. En *Revista Eletrônica Direito e Política*, 6 (1) (pp. 212-234).
- Rezk, E. (ed.). (2011). *Progresos en economía ambiental*. Buenos Aires: Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- Roca, F. (2013). *Análisis de diagnóstico tecnológico sectorial. Cuero y sus manufacturas*. Buenos Aires: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.
- Rossi, P. H. y Freeman, H. E. (1989). *Evaluación, un enfoque sistemático para programas sociales*. Trillas.
- Ryan, D. E. (2004). *Ciudadanía y Control de Gobierno en la Cuenca Matanza Riachuelo*. Center for Latin American Social Policy. Teresa Lozano Institute of Latin American Studies. University of Texas at Austin, Texas.
- Salcedo, A. R. (2011). *Evaluación de las Políticas Públicas*. Biblioteca Básica de Administración Pública. México: Ed. Siglo XXI.
- Salvador, C. (2013). *Historia de la industria curtidora argentina. Desde Salta y Tucumán hasta el Riachuelo*. Buenos Aires: Editorial Dunken.
- Schneider, B. R., y Wolfson, L. (1999). “Las relaciones entre el estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: Una revisión de la literatura reciente”. En *Desarrollo Económico*. Vol. 39, N° 153 (pp. 45-75).
- Schorr, M. (2000a). “Principales rasgos de la industria argentina tras una década de ajuste estructural. Un análisis del desempeño de las grandes firmas manufactureras durante la década de los noventa”. En *Revista Realidad Económica*. N° 170 (pp. 51-72).
- Schorr, M. (2000b). “La industria manufacturera argentina en los noventa: crisis ocupacional, caída salarial e inequidad distributiva”. En *Revista Realidad Económica*, N° 175 (pp. 48-52).
- Schorr, M. (2013). “Presentación”. En Schorr, M. (coordinador): *Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

- Schorr, M. (coordinador) (2018). *Entre la década ganada y la década perdida. La argentina kirchnerista. Ensayos de economía política*. Buenos Aires: Batalla de Ideas.
- Schorr, M. y Wainer, A. (2014). “La economía argentina en la posconvertibilidad: problemas estructurales y restricción externa”, En *Revista Realidad Económica*, N° 286.
- Schvarzer, J. (1980). *Dinámica empresarial y desarrollo económico: evolución de una muestra de grandes empresas argentinas en el período 1961-79*.
- Schvarzer, J. (1995): “Grandes grupos económicos en la Argentina. Formas de propiedad y lógicas de expansión”. En Bustos, P. (comp.). *Más allá de la estabilidad. Argentina en la época de la globalización y la regionalización*. Fundación Friedrich Ebert.
- Schvarzer, J. (1997): “La estructura productiva argentina a mediados de la década del noventa. Tendencias visibles y un diagnóstico con interrogantes”. CEEED. Documento de Trabajo N° 1.
- Schvarzer, J. (1998). *Implantación de un modelo. La experiencia argentina entre 1975 y el 2000*. Buenos Aires: AZ editora SA.
- Serrani, E. (2012). “El desarrollo económico y los estudios sobre el Estado y los empresarios. Un constante desafío para las Ciencias Sociales”. En *Papeles de Trabajo*. Año 6, N° 9 (pp. 127-154). Recuperado el 10 de junio de 2019, de <http://www.unsam.edu.ar/ojs/index.php/papdetrab/issue/viewIssue/14/12>
- Sikkink, K. (1993). “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista”. En *Desarrollo Económico*. N°128. Buenos Aires.
- Silvestri, G. (2012). *El Color del Río: Historia Cultural del Paisaje del Riachuelo*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes. Reedición.
- Sirlin, P. (1997). “Evaluación de la política de bienes de capital en la Argentina”. En *Revista de la CEPAL*, N° 6.
- Skocpol, T. (1989). “El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual”. En *Zona Abierta*, N° 50 (pp.71-122). La Rioja.

- Spadoni, E. (2013). “El rol de la defensoría del pueblo en los conflictos ambientales: el caso de la Cuenca Matanza Riachuelo”. En *Ambiente & Sociedade*. Vol. XVI, N° 2 (pp. 47-61). Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade Campinas, Brasil. Recuperado el 10 de junio de 2019, de <http://www.redalyc.org/pdf/317/31727843004.pdf>
- Tobías, M. (2014). *La re-estatización del servicio de agua y saneamiento y la gobernabilidad del agua en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2006-2012)*. Tesis de maestría. Instituto de Altos Estudios Sociales. Universidad Nacional de San Martín. Recuperado el 10 de junio de 2019, de https://www.pseau.org/outils/ouvrages/unsam_la_re_estatizacion_del_servicio_de_agua_y_saneamiento_y_la_gobernabilidad_del_agua_en_el_area_metropolitana_de_buenos_aires_2006_2012_2014.pdf
- Torres, H. (1993). *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- UNEP, (2016). *Snapshot of the World's Water Quality: Towards a Global Assessment*. Nairobi: United Nations Environment Programme. Recuperado el 10 de junio de 2019, de https://uneplive.unep.org/media/docs/assessments/unep_wwqa_report_web.pdf
- Universidad Tecnológica Nacional - UTN (2011). *Plan estratégico de ordenamiento ambiental territorial en la Cuenca Matanza Riachuelo*. Buenos Aires.
- Wade, R. (1990). “Industrial policy in East Asia: Does it lead or follow the market?”. En *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia* (pp. 231-266). Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Weiss, C. H. (1998). *Evaluation: Methods for studying programs and policies*. Pearson College Division.
- Yoguel, G. (1998): “El ajuste empresarial frente a la apertura: la heterogeneidad de las respuestas de las PYMES”. En *Revista Desarrollo Económico*. N° Especial. Volumen 38.

Legislación

Ley N° 19.549 - Procedimiento Administrativo

Ley N° 25.675 - Ley General del Ambiente

Ley N° 26.168 - Creación de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo Ley

N° 11.459 - Establecimientos Industriales. Provincia de Buenos Aires

Decreto Ley N° 8912/77 - Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo

Resolución ACUMAR N° 1/2007 - Tabla consolidada de límites admisibles para descargas de efluentes líquidos

Resolución ACUMAR N° 3/2009 - Sobre los usos y los objetivos de calidad en el mediano a largo plazo para la Cuenca Hídrica Matanza Riachuelo

Resolución ACUMAR N° 29/2010 - Registro Ambiental de Industrias

Resolución ACUMAR N° 34/2010 - Programas de Reversión Industrial

Resolución ACUMAR N° 132/2010 - Procedimiento para la toma de muestras de los efluentes industriales

Resolución ACUMAR N° 278/2010 - Procedimientos y plazos involucrados en el proceso de fiscalización, control y reversión industrial

Resolución ACUMAR N° 366/2010 - Declaración de Agente Contaminante

Resolución ACUMAR N° 372/2010 - Resolución ACUMAR N° 34/2010: Requisitos de admisibilidad al Programa de Reversión Industrial – Modificación

Resolución ACUMAR N° 376/2011 – Seguro Ambiental

Resolución ACUMAR N° 377/2011 - Reglamento de Sanciones de ACUMAR y Fórmula para Determinación de Coeficiente

Resolución ACUMAR N° 686/2011 – Procedimiento para el control de los establecimientos con vuelcos discontinuos de sus efluentes líquidos

Resolución ACUMAR N° 874/2011 – Reglamento de Aportes No Reembolsables (ANR) del Plan Producción Limpia para Todos

Resolución ACUMAR N° 661/2012 - Registro de Pólizas de Seguros Ambiental y Registro de Contingencias Ambientales

Resolución ACUMAR N° 1113/2013 - Mapa y el Informe de Delimitación Topográfica de la Cuenca Hidrográfica del Río Matanza Riachuelo

Resolución ACUMAR N° 5/2017 - Reglamento de Organización Interna y la Estructura Organizativa de la ACUMAR

Resolución ACUMAR N° 297/2018 - Nuevo Empadronamiento ACUMAR

Resolución ACUMAR N° 12/2019 - Régimen de Fiscalización, Control, Agente Contaminante, Adecuación y Sanciones Aplicables en el ámbito de la Cuenca Matanza Riachuelo

Resolución AGOBSA N° 389/1998 - Reglamentación que establece normas de calidad de los vertidos de los efluentes líquidos residuales y/o industriales

Resoluciones ADA N° 336/2003 - Normas para el vertido de efluentes líquidos

Resolución SAyDS N° 177/2007 - Normas operativas para la contratación de seguros previstos por el artículo 22 de la Ley N° 25.675

Resolución SEPYME N° 21/2010 - Micro, Pequeñas y Medianas Empresas

LISTA DE NOMENCLATURA

ABSA: Aguas Bonaerenses S.A.

ACUBA: Asociación Curtidores de la Provincia de Buenos Aires

ACUMAR: Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo

AFIP: Agencia Federal de Ingresos Públicos

AGN: Auditoría General de la Nación

AGOSBA: Administración General de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires

AMBA: Área Metropolitana de Buenos Aires

ANR: Aportes No Reembolsables

APRA: Agencia de Protección Ambiental

AySA: Agua y Saneamientos S.A.

BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

CEAMSE: Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado

CELS: Centro de Estudios Legales y Sociales

CIIU: Clasificación Internacional Industrial Uniforme

CMR: Cuenca Matanza Riachuelo

CONICET: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

CSJN: Corte Suprema de Justicia de la Nación

DBO: Demanda bioquímica de oxígeno

DQO: Demanda química de oxígeno

FARN: Fundación Ambiente y Recursos Naturales

MAyDS: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable

NCA: Nivel de Complejidad Ambiental

OPDS: Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible

PIC: Parque Industrial Curtidor

PISA: Plan Integral de Saneamiento Ambiental

PRI: Plan de Reversión Industrial

PTELI: Planta de Tratamiento de Efluentes Líquidos

SAyDS: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable

SICMAR: Sistema Integral de Cuenca Matanza Riachuelo

UREM: Urbanizaciones. Emergentes