

23/12/08



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

23 B1C2008 08 45 HS



CONTESTA TRASLADO

Señor Juez Federal:

Eduardo R. Mondino, Defensor del Pueblo de la Nación, sin revocar poder, con domicilio constituido en la calle Videla 126, P.14° Dto. "D" (Dra. Jimena Camaño), de la ciudad de Quilmes, provincia de Buenos Aires, en estos autos: "MENDOZA, Beatriz Silvia y otros c/ ESTADO NACIONAL y otros s/ EJECUCION DE SENTENCIA (en autos 'Mendoza Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y Otros, s/ Daños y Perjuicios, daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo' de trámite ante la Corte Suprema de la Nación)", (expte. N° 01/09), a V.S digo:

PRELIMINAR. El contenido del presente escrito sintetiza la labor realizada y conclusiones alcanzadas por el Cuerpo Colegiado cuya coordinación está a mi cargo y que se encuentra integrado por las siguientes organizaciones: FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, ASOCIACIÓN DE VECINOS LA BOCA, FUNDACIÓN GREENPEACE ARGENTINA Y ASOCIACION CIUDADANA POR LOS DERECHOS HUMANOS.

I. OBJETO

Que vengo en tiempo y forma a contestar el traslado conferido a fs.1100 respecto de la presentación de ACUMAR a fin de acreditar el cumplimiento de lo ordenado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el Considerando 17 del fallo del 8 de julio de 2007, punto I y punto IX apartado 1, incisos a, b c y d., solicitando se tenga presente y que por los fundamentos que a continuación se enuncian se haga lugar a lo solicitado.

II. FUNDAMENTOS

El Cuerpo Colegiado que coordino ha considerado la presentación efectuada por la ACUMAR, con las que pretenden dar cumplimiento a lo ordenado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los puntos previamente anotados.

Ambas mandas constituyen piezas centrales de este proceso, cuyos antecedentes se remontan para los miembros de este Cuerpo al informe "Matanza Riachuelo, La Cuenca en Crisis" publicado por la Defensoría del Pueblo en el año 2003, donde se daba cuenta de la grave situación ambiental y sanitaria de la cuenca y se la describía en términos de los problemas que el fallo de la Corte manda revertir al fijar los objetivos de recomposición del ambiente, mejora de la calidad de vida y prevención del daño futuro.

En efecto, nos ocupa considerar dos mandas que ordenan generar la información imprescindible para actuar racionalmente en dos cuestiones esenciales que forman parte del sentido último de este proceso, puesto que sin información no es posible llevar adelante el Plan de Saneamiento Integral ni evaluar sus resultados.

La primera cuestión se refiere la producción de la información para que la sociedad toda, y cada una de las partes en este proceso, puedan evaluar si los objetivos que fija la sentencia se alcanzan a medida que se desarrolla el plan integral de saneamiento y el programa de la Corte mediante un "sistema de medición de objetivos".

La segunda busca que las intervenciones sanitarias del "Plan Sanitario de Emergencia" se realicen en función de un diagnóstico riguroso, sus resultados sean registrados y que la presencia de enfermedades que amenazan a la salud de la población de la cuenca sea vigilada debidamente. Conocer la situación sanitaria y vigilar su evolución son condiciones necesarias para cualquier plan de salud efectivo.



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

III. PUNTO I: ADOPCIÓN DE UN SISTEMA INTERNACIONAL DE MEDICIÓN

Para dar cumplimiento al punto I del Considerando 17 debe ACUMAR *“adoptar alguno de los sistemas internacionales de medición que se encuentran disponibles e informar al tribunal competente para la ejecución de esta sentencia en un plazo de 90 (noventa) días hábiles”* ello con el fin de *“medir el nivel de cumplimiento”* de los objetivos del programa fijado por la Corte en ese mismo punto.

Antecedentes

Inicialmente cabe recordar que la adopción de un sistema de medición fue propuesta en los autos principales, previo a que el Máximo Tribunal dictara sentencia definitiva, en un escrito de fecha 28 de mayo de 2008 presentado por todos los miembros del frente activo que hoy constituye el Cuerpo Colegiado, en el que se realizaron observaciones. En el mismo se manifestó que ello resultaba *“conducente para poder contar con las herramientas que posibiliten el ejercicio de control del cumplimiento del Plan Integral sobre la Cuenca Matanza Riachuelo (entonces) solicitado por VVEE (PICMR) y contribuir a generar las condiciones necesarias para que el mismo se desarrolle en un marco de transparencia.”*

Aquel documento refería al modo de medir el cumplimiento de los objetivos, haciendo notar que en el plan presentado al Máximo Tribunal por los Estados demandados no se habían *“definido indicadores que se puedan verificar objetivamente”* y que esa *“falta torna imposible el seguimiento de la efectividad de las acciones y, por consiguiente, conocer si estas conducen o no a la resolución de los problemas identificados.”*

Se señalaba además, la necesidad que este sistema de medición distinguiera los tres niveles de análisis necesarios para una correcta evaluación de los logros:

- El impacto del Plan en sí mismo (logro de las metas)
- La eficacia de los programas (cumplimiento de los objetivos particulares de cada uno) y
- El grado de avance (realización de las actividades planificadas)

Informe Técnico Presentado por ACUMAR

Fenecido el plazo para informar al Tribunal sobre la adopción de este sistema, ACUMAR presentó en su escrito como anexo 1 un "Informe Técnico: Sistema de Información Cuenca Matanza Riachuelo", producido por un Director de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, con una propuesta que dice *"establecer los lineamientos generales que regirán en el ámbito de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo a los efectos de ejecutar la manda judicial en lo que al apartado I y II (del considerando 17) respecta"*

El informe técnico no se corresponde con lo presentado en el informe de avance.

Un punto a destacar es la notoria falta de correspondencia entre el informe de avance de fecha 14 de noviembre de 2008 presentado en cumplimiento de lo ordenado por V.S en la audiencia del 23 de julio de 2008, en el que ACUMAR da cuenta del trabajo *"Perfil del Modelo Conceptual del Sistema de Información de la Cuenca Matanza*



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

Riachuelo” realizado por un consultor internacional contratado al efecto, y el informe técnico que ahora se adjunta. En ningún caso se sigue de la lectura de las presentaciones que el primer informe sea parte de un trabajo del cual el segundo sea continuación. El informe técnico presentado ni siquiera cita en su bibliografía al anterior, ni ACUMAR explica cómo ambos contribuyen al cumplimiento de lo ordenado por la Corte.

En ese orden de ideas, se impone que los informes de avance den cabal cuenta de lo realizado hasta la fecha y estimen las posibilidades de cumplir las mandas en tiempo y forma. Sin embargo, este tipo de presentaciones fragmentadas impiden realizar una anticipación razonable y parecen más bien destinadas a ganar tiempo que a informar al Tribunal y a las partes de lo efectivamente actuado a la fecha. Pero, además no dan cumplimiento al principio de economía procesal.

La presente observación es pertinente desde el punto de vista procesal, ya que la adopción del sistema de informes de avance impuesta por V.S. en la audiencia de fecha 23 de Julio de 2008, tiene como propósito dar previsibilidad con un grado de razonable anticipación a lo que constituirá la presentación que acredite el cumplimiento al vencimiento del plazo. Esta obligación resulta de suma utilidad para poder cumplir con el mandato de contralor establecido a este Cuerpo por la Corte, motivo por el cual se estima prudente pedir a S.S. advierta a ACUMAR sobre la importancia de dar fiel cumplimiento a lo oportunamente dispuesto en autos.

Incumplimiento del mandato de la Corte.

Que la presentación realizada por ACUMAR – esto es el marco conceptual y la propuesta para la configuración de un sistema de información para la Cuenca - no cumple con la obligación instituida en e

punto 1.- en cuanto a la **adopción** de un sistema para medir el nivel de cumplimiento de los objetivos del programa fijado por la Corte.

Como claramente sus títulos lo informan, se trata de documentos conceptuales o informes técnicos, y no de normas jurídicas que establezcan el sistema, la obligatoriedad de su aplicación en los órganos administrativos que ejecutan el plan, los procedimientos de generación de información o los responsables de su funcionamiento. La falta de adopción de un sistema constituye, un incumplimiento de lo ordenado por el Máximo Tribunal, máxime por cuanto de la misma propuesta surge que se estima en un año el plazo para su puesta en marcha, lo que no es posible aceptar.

La presentación efectuada por ACUMAR se refiere a un Sistema de Información Ambiental

Los documentos técnicos presentados realizan un aporte que de concretarse podría dar más claridad al modo en que ACUMAR estructuró sus acciones. En efecto, hasta hoy se carecía de una propuesta para producir información acorde a la complejidad de las tareas que tienen que acometer las demandadas y que pudiera servir de base para su control y seguimiento por parte de las propias autoridades, las partes, V.S y la sociedad en su conjunto. La concepción "*sistémica, donde se permita visualizar el corto, mediano y largo plazo*" que propone el informe técnico en su página 4 aparece como adecuada a estos fines.

Esa falta de claridad había sido ya anotada por mi parte, tanto en el escrito referido supra como en nuestra opinión del 25 de septiembre de 2008 respecto del "Sistema de Información", presentado por ACUMAR el 5 de ese mismo mes.

En el mismo sentido se expresa el consultor internacional en la página 17 de su informe (que obra como anexo IV del



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

escrito de ACUMAR de fecha 14-11-08) donde plantea que " *el actual sistema no cuenta con reglas y principios ordenados y relacionados entre sí, que permitan observar y evaluar del punto de vista cuantitativo y cualitativo, los recursos, actividades, y resultados de acciones realizadas en la CMR*"

El informe técnico reconoce además lo inadecuado que resulta lo hasta ahora hecho en la materia, al definir a Sistema de Información como "un conjunto interrrelacionado de subsistemas, que representan los componentes del Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo (PISA) los cuales producen datos, información, indicadores y otros productos (cartografía, informes, reportes, entre otros) que permiten medir la evolución de los distintos componentes, el cumplimiento de los objetivos establecidos por la Manda Judicial y los avances del Plan". definición con la que acordamos pero a la que claramente no responde e conjunto de información fragmentada que ACUMAR publica en su página de Internet y con el que pretende tener por cumplida las exigencias de un sistema de información "concentrado, claro y accesible, (que) contenga todos los datos, informes, listados, cronogramas, costos, etc., actualizados..." (considerando 17 punto II)

La cuestión es simple y claramente confusa ya que al haberse operado el primer grupo de vencimientos - a los 30 días de dictada la sentencia del Superior - la ACUMAR que debía presentar un Sistema de Información ambiental, sólo presentó una página web, y ahora que debe presentar un sistema de medición de objetivos presenta una propuesta de sistema de información ambiental.

Necesidad de un Plan claro y estructurado

Se planteó ante la Corte que las acciones de las demandadas deberían estar conformadas en un Plan con una estructura lógica sencilla y consistente, que contemple los siguientes puntos:

1. Los componentes/programas deberían surgir de la priorización de los problemas identificados, siendo imprescindible que estén definidos en forma precisa.

2. La lógica de ordenamiento del documento debería respetar esta priorización y mantenerse a través de todas las presentaciones, informes de avance y comunicaciones. Ello puede alcanzarse mediante la adopción, para el desarrollo de la totalidad del Plan, de alguna metodología aceptada internacionalmente que permita establecer un lenguaje unificado. Sería por ejemplo posible adoptar la metodología del "Marco Lógico", con sus respectivos objetivos, supuestos, indicadores, medios de verificación, hitos, etc. propuesta por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) -CEPAL- Naciones Unidas o cualquier otra reconocida internacionalmente. Tal metodología permitiría mantener la misma terminología a lo largo del documento y en todas las presentaciones posteriores, evitando el uso de sinónimos (por ejemplo: programas, componentes, ejes de acción) que introducen ambigüedades y confusión al momento de evaluar la ejecución.

3. Cada actividad debería tener definido el responsable último de su ejecución.

4. Sería necesario también contar con un cronograma sencillo de plazos donde se respete el ordenamiento anterior.

5. El seguimiento del destino de los fondos asignados por las jurisdicciones al plan podría facilitarse mediante la adopción en el sistema presupuestario de un código geográfico (Cuenca Matanza Riachuelo) específico en el clasificador presupuestario del gasto. Así, los fondos destinados a la CMR, podrían ser claramente identificados y su uso evaluado.

6. Debería establecerse un sistema de indicadores de resultados.



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

Es necesario que el Plan, la Información Ambiental y el sistema de medición estén integrados.

Se considera que las propuestas realizadas - algunas de ellas ya recogidas por el Máximo Tribunal en su sentencia y por V.S. durante esta ejecución- continúan siendo pertinentes. En especial en este punto en que el proceso aún no ha desplegado toda su complejidad, en cuanto a la multitud de acciones paralelas cuya ejecución deberá V.S. garantizar y nuestra parte controlar.

Por ello, resulta de particular preocupación la débil integración que existe entre tres instrumentos que deberían ser concebidos, diseñados y ejecutados de manera integrada. Ellos son:

- el documento de planificación de las acciones (el plan integral),
- el sistema de medición de objetivos (indicadores)
- el sistema de información pública.

El informe técnico final que se presenta podría ser considerado una buena base para poner luz a este proceso.

La actual presentación de ACUMAR avanza en la composición de los dos últimos puntos señalados precedentemente, pero éstos siguen estando poco integrados con la planificación de la totalidad de acciones que las demandadas deberán ejecutar en cumplimiento de los objetivos fijados por la Corte.

En efecto, continúa resultando de gran dificultad saber con precisión y la debida anticipación requerida por la Corte



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

información que responda a las características del Informe Técnico presentado, todo ello bajo apercibimiento de aplicación de astreintes de conformidad con lo dispuesto por la CSJN.

Por otra parte, y para el caso en que V.S lo considere menester, disponga que la ACUMAR establezca procedimientos de consultas y mecanismos que permitan una amplia y efectiva información.

IV. PUNTO IX APARTADO 1 inc A, B ,C Y D.

Cuadra referirse al traslado respecto de lo presentado por ACUMAR a fin de acreditar el cumplimiento del apartado 1 y sus incisos a,b,c y d correspondientes al punto IX "Plan Sanitario de Emergencia" del Considerando 17 del fallo en ejecución.

Antecedentes

Como se recuerda ut supra, ya en el "*Informe Matanza Riachuelo, La Cuenca en Crisis*", publicado en el año 2003, que sirvió de base para la resolución DPN 31/03, el Defensor del Pueblo y las organizaciones integrantes del Cuerpo Colegiado marcaron la importancia de contar con un relevamiento del impacto sobre la salud de la población de la Cuenca Matanza Riachuelo de la contaminación ambiental.

En el año 2005, la constatación de la falta de estos estudios luego de dos años de la recomendación, obró como fundamento principal para que la misma se integrara como parte de la demandas que el Defensor y las demás organizaciones receptadas como terceros en autos promovieron ante el Máximo Tribunal. Todo ello fue ratificado y subrayado por cada uno de los integrantes del frente activo en la Audiencia Pública celebrada ante la CSJN el 4 de Julio de 2007, dedicada especialmente a tratar las cuestiones sanitarias.



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

3- Que finalmente el inciso d) manda a:

“especificar las medidas de vigilancia epidemiológica adoptadas en la zona de emergencia.”

4- Que los estudios que el primer párrafo del apartado 1 manda a realizar son:

un mapa sociodemográfico y encuestas de factores ambientales de riesgo.

Contesta traslado Punto IX apartado 1

A fin de acreditar el cumplimiento de estas obligaciones ACUMAR presenta dos anexos documentales identificados como II y III, y solicita en su Petitorio, respecto de la Encuesta de Factores Ambientales de Riesgo, una prórroga de 45 días en los plazos establecidos por la Corte. Aunque la solicitud de prórroga no menciona el resto de las obligaciones que impone el fallo, el informe glosado como Anexo III reconoce que sólo podrá dar cumplimiento a los incisos a, b, c, y d del apartado 1. del mencionado punto IX, una vez finalizada la encuesta de factores ambientales de riesgo.

El Anexo II, acompañado por una nota de elevación de la Comisión Interjurisdiccional de Salud a la presidencia de ACUMAR, intenta dar cumplimiento a la manda de elaborar un mapa sociodemográfico.

El Anexo III es un informe del avance en la implementación de la Encuesta de Factores de Riesgo Ambiental (EFARS) al 20 de Noviembre de 2008.

Qué debe acreditar ACUMAR al vencimiento.

Se considera, que al vencimiento del plazo establecido en el fallo las demandadas deberían acreditar lo siguiente:

1. Que se realizó un mapa sociodemográfico de la Cuenca.
2. Que se hizo una encuesta de factores ambientales de riesgo.
3. La determinación de la población en situación de riesgo ambiental en la Cuenca.
4. Constancias de que se ha realizado un diagnóstico de base para todas las enfermedades que permita discriminar patologías producidas por la contaminación del aire, suelo y agua, de otras patologías no dependientes de aquellos factores.
5. Constancias de que se ha implementado un sistema de seguimiento de los casos detectados para verificar la prevalencia de tales patologías.
6. Acreditar la existencia de un "Sistema de Registro y Base de Datos de acceso público de las patologías detectadas en la Cuenca".
7. La especificación de cuáles son "las medidas de vigilancia epidemiológica adoptadas en la zona de emergencia."

Resulta claro de la solicitud de prórroga que hace ACUMAR respecto de la realización de una Encuesta de Factores Ambientales de Riesgo, (primer párrafo del Punto IX apartado 1, del Considerando 17) , así cómo del reconocimiento que se realiza en Nota N° 2053/08 SDRS, (Nota ACUMAR N° 819) glosada como parte del Anexo II, que en su último párrafo reza " ...se deja constancia que los puntos señalados ut supra: a, b, c y d que son ordenados por la CSJN, se podrán cumplimentar una



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA

vez finalizada la encuesta”, que en esta instancia ACUMAR puede pretender con esto que sólo se tenga por acreditado el cumplimiento de la obligación de elaborar un mapa sociodemográfico. Por lo que estas mandas deben considerarse incumplidas.

Consideraciones respecto del Punto IX apartado 1: Mapa sociodemográfico.

Lo que presenta ACUMAR

Respecto a esta manda, (apartado 1 del Punto IX), ACUMAR presenta un informe en el que:

- Se define como propósito del mapa la descripción geográfica de las distintas áreas de la Cuenca Matanza-Riachuelo en cuanto a características demográficas y sociales, a fin de identificar las áreas de mayor vulnerabilidad, es decir donde los grupos de población tienen mayor riesgo de daños a la salud por los factores ambientales.
- Se decidió complementar el mapa con variables sanitarias que se consideran aumentan la vulnerabilidad por déficit en el acceso a servicios sanitarios o de atención.
- La caracterización socio-demográfica se realizó utilizando como unidad de análisis los radios censales del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, última información de este tipo disponible.
- La mayoría de los datos empleados para la confección del mapa correspondieron al Censo Nacional de Población y Vivienda, realizado en el año 2001 por el INDEC, utilizando otras fuentes para las variables sanitarias, e incorporando todas ellas en sistemas de información geográfica.

- Las variables utilizadas se seleccionaron teniendo en cuenta la disponibilidad de información desagregada por radio censal, y su valor como marcador demográfico o social, utilizando las siguientes:

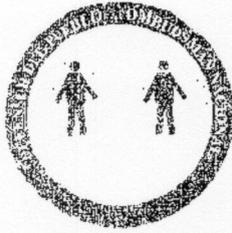
- a. Indicador Social: Hogares con al menos un indicador de NBI
- b. Indicador Demográfico: Población menor de 5 años de edad.
- c. Indicadores Sanitarios: Cobertura alcanzada por los efectores de salud y accesibilidad a los mismos; y porcentaje de viviendas sin red de agua y cloacas.

- Cada uno de los indicadores empleados fueron calculados y representados gráficamente en terciles, cuartiles y quintiles, estratificando el territorio de la cuenca según condiciones adversas, representadas por los cuantiles que identifican el peor escenario de cada indicador. Los resultados espaciales fueron transferidos a mapas de Google Earth.

- En la presentación se señalan como limitaciones del mapa la falta de coincidencia de los límites político-administrativos de los municipios con el territorio de la cuenca, definida en términos hidrológicos, lo que dificultó la compatibilización de información de distintas fuentes, así como la carencia de cierta información que no está disponible para todo el territorio.

- Finalmente, se presentan los resultados obtenidos a partir de la representación geográfica de cada uno de los indicadores, y luego de una integración de la información para delimitar la población según niveles de vulnerabilidad.

El informe de ACUMAR evalúa que, no obstante las limitaciones, resultó factible la caracterización territorial mediante



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

indicadores simples de reconocida validez, que muestran escenarios heterogéneos dentro del territorio de la Cuenca, compatibles con diferentes niveles de vulnerabilidad.

El Cuerpo Colegiado que coordino observa:

Que el mapa sociodemográfico fue presentado en tiempo oportuno.

Que dicho estudio debe ser evaluado bajo dos puntos de vista, el primero en cuanto a su aptitud para dar cumplimiento a los objetivos de generación de información, necesaria para la implementación de un plan sanitario de emergencia mas que el de respuesta a la situación de salud de los habitantes de la Cuenca, y el segundo en cuanto a si la metodología para su elaboración resulta adecuada.

La oportunidad para expedirse respecto del primer punto será cuando ACUMAR dé cumplimiento a su obligación de "determinar la población en situación de riesgo" de la Cuenca, lo que a la fecha no se ha acreditado.

En cuanto a si la metodología utilizada es adecuada el Cuerpo Colegiado evalúa:

1. Que la construcción del mapa sociodemográfico ha sido realizada aplicando una metodología simple, de uso habitual para este tipo de estudios, aunque con características propias en cuanto al tipo y número de variables seleccionadas y la metodología de estratificación en quintiles para la representación gráfica.

2. Que la selección del tipo y número de indicadores de vulnerabilidad se considera adecuada a los fines y objetivos del estudio, teniendo en cuenta las limitaciones existentes a la disponibilidad de información actualizada.

3. Que se considera apropiado la incorporación de variables sanitarias para definir la vulnerabilidad de la población, aunque las variables elegidas son sólo estructurales. En el caso de la accesibilidad, sólo da cuenta de una accesibilidad geográfica teórica, cuya incidencia en la accesibilidad global de la población a los servicios ha sido relativizada por diversos estudios. El acceso a condiciones de saneamiento básico tiene, en cambio, más relación con los factores ambientales determinantes de la salud.

4. Frente a la posibilidad de elección de otros indicadores más sensibles o específicos, debe notarse que podría haberse recurrido al uso de microdatos del Censo lo que hubiera permitido definir situaciones de vulnerabilidad y riesgo más específicas y de grupos de población más definidos geográfica y socialmente.

5. La elección de la metodología de clasificación de los resultados en cuantiles para la representación gráfica, considerando las implicancias en la definición de áreas de mayor o menor riesgo, debiera al menos cotejarse con otras metodologías estadísticas de corte, para observar posibles variaciones en los resultados sobre la distribución territorial de la vulnerabilidad.

6. En cuanto a la distribución de la población de la Cuenca según diferentes niveles de vulnerabilidad, no se encuentra una justificación adecuada respecto a que el mapa sociodemográfico concluya con la representación gráfica de los radios censales en situación más desfavorable, tanto por los indicadores en el cuantil superior como por el mayor nivel de vulnerabilidad por integración de los indicadores. Esta forma de representación, sin mostrar los niveles intermedios de vulnerabilidad, para luego identificar las áreas en distintos niveles de riesgo, constituye una decisión técnica con implicancias ético-políticas: un mapa de este tipo puede contribuir a decisiones políticas erróneas, ya experimentadas en nuestro país, de focalización de programas y acciones, en lugar de intervenciones



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

poblacionales universales, que sin desconocer diferentes niveles de vulnerabilidad, garanticen políticas públicas donde el Estado reconozca el derecho de *todos* los ciudadanos de gozar de un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano.

7. No resulta clara la justificación para dividir los datos de acceso a la red cloacal en cuartiles y la de acceso al agua potable en terciles, lo que resulta en intervalos de gran amplitud.

Se complemente la información del mapa sociodemográfico

En función del análisis realizado se pide a V.S. que, a los fines de que el mapa sociodemográfico resulte adecuado para determinar la población en situación de riesgo ordene que sea complementado con la siguiente información:

- Ampliación de la representación gráfica a la totalidad de las situaciones de vulnerabilidad identificadas, (todas las clases y no sólo la que incluye a los radios censales en peor situación) de modo de poder conocer las situaciones intermedias.
- Anexión al mapa de la localización de los asentamientos precarios y villas de la Cuenca, incluyendo a su población como vulnerable.
- Utilización de las personas y hogares como unidad de análisis, a partir del uso de microdatos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, de tal modo de identificar al conjunto de personas vulnerables en cada uno de los radios censales ampliando así el criterio utilizado actualmente que sólo considera a las personas que viven en los radios censales considerados como más vulnerables.
- La incorporación en el mapa de los determinantes ambientales para la salud. (como por ejemplo: áreas de

inundación, basurales, industrias de alta complejidad ambiental, información sobre calidad del agua superficial y subterránea, fuentes de emisiones gaseosas, entre otros) lo que permitirá que el mapa sociodemográfico pueda ser utilizado para determinar la población en situación de riesgo y no sólo la población que habita en radios censales considerados como los más vulnerables.

Consideraciones respecto del Punto IX apartado 1: Encuesta de Factores Ambientales de Riesgo (EFARS).

Los puntos presentados por ACUMAR.

Solicita se tenga por acreditado el cumplimiento de la obligación de realizar una Encuesta sobre factores ambientales de riesgo, para lo cual presenta como documental en ANEXO III, un informe que da cuenta del avance en la implementación de la encuesta al 24 de Noviembre de 2008. Solicita asimismo se prorroguen en 45 días los plazos para el debido cumplimiento de esta obligación.

El informe presentado da cuenta que:

- La EFARS se realiza utilizando como base teórica y metodológica los desarrollos del Proyecto de Evaluación Integrada del Ambiente y la Salud (EIAS, Proyecto GEO SALUD), orientado a la evaluación del impacto ambiental de posibles intervenciones, a través de la definición de un índice de Salud Ambiental (ISA).

- La EFARS se propone como objetivo general *“evaluar las situaciones y/o factores de riesgo para la salud de la población de la Cuenca Matanza-Riachuelo, esto es, aquellos factores relacionados*



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

con la problemática ambiental que puedan tener consecuencias negativas sobre la salud de las personas o población de la CMR”, brindando información primaria de los domicilios de los habitantes de la Cuenca.

- Sus objetivos específicos apuntan a caracterizar las áreas problemáticas ambientales y de salud, actualizar información sobre servicios sanitarios básicos, aspectos sanitarios de las viviendas, y hábitos y conductas de la población en el cuidado del ambiente y la salud.

- Desde el punto de vista metodológico, la EFARS 2008 es un estudio de tipo observacional, sobre la base de una encuesta domiciliaria por muestreo probabilístico, utilizando como universo de estudio los hogares comprendidos en la cuenca Matanza-Riachuelo y como unidad de análisis el hogar y cada uno de sus miembros. El muestreo es por conglomerados polietápicos basados en los partidos que integran la cuenca, abarcando 3.750 viviendas. Se estima relevar 3100 hogares y 12.000 reportes individuales. Las variables seleccionadas abarcan información del hogar y de los individuos que lo integran.

- La encuesta trabajará entonces con dos niveles de información: a) del hogar; b) de los individuos que la integran. Para ello se diseñaron dos cuestionarios distintos, con distintas variables y consiguientes preguntas a responder por un referente del hogar y por cada integrante, respectivamente. Para el primero está previsto un tiempo de 45 minutos, y de 5 minutos para el segundo.

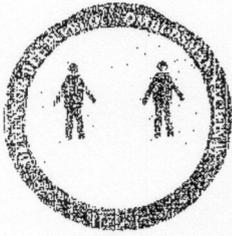
- En el proceso de elaboración de la EFARS 2008 participó una Comisión interjurisdiccional, distintas áreas del Ministerio de Salud de la Nación, los Secretarios de Salud de los municipios de la CMR y de las regiones sanitarias de la CABA afectados por la cuenca, y el diseño del estudio fue presentado ante la OPS, la Defensoría del Pueblo (y las

ONGs integrantes del Cuerpo Colegiado), el Consejo Directivo de ACUMAR y el Juez Federal de Quilmes.

Haciendo expresa reserva de la opinión de mi parte y del Cuerpo Colegiado que coordino para la oportunidad en que ACUMAR dé efectivamente cumplimiento a lo ordenado en el Punto IX apartado 1 correspondiente, a la presentación de la encuesta de factores ambientales de riesgo y lo ordenado en los incisos a,b,c,y d *supra* detallados, es posible, en función del informe acompañado, realizar algunas consideraciones respecto de lo actuado a la fecha en cuanto a la implementación de la encuesta .

En tal sentido se puede señalar:

- Que el diseño de la encuesta corresponde en general a un modelo utilizado en otras encuestas por el INDEC, el Ministerio de Salud y otras instituciones, por lo que se considera de probada practicidad para la recolección de la información en el hogar y la sistematización estadística posterior.
- Que las variables seleccionadas son pertinentes a los objetivos de la EFARS, aunque también aquí, por tratarse de una encuesta de percepción, tendrá que evaluarse el grado de confiabilidad de los resultados en cuanto a ciertas variables específicas de tipo ambiental, de comportamiento o de salud.
- Que considerando la difícil situación social actual en el área metropolitana, en particular en el tema de la seguridad, expresada muy probablemente en el alto porcentaje de rechazo registrado en la prueba piloto, el éxito de la encuesta dependerá sin duda de la posibilidad de una adecuada comunicación social para motivar a las



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

personas a entrevistar. De lo contrario, sus resultados no podrán aportar más de lo que ya se conoce por otras fuentes de información.

Los estudios no agotan el mandato de la Corte respecto del Plan Sanitario de Emergencia (Punto IX apartado 1)

También es preciso apuntar algunas consideraciones respecto de las limitaciones del mapa sociodemográfico y la EFARS para responder a la totalidad de lo ordenado por la Corte:

a. La determinación de la población en situación de riesgo no podrá surgir solo del mapa sociodemográfico y la encuesta de factores ambientales de riesgo, sino también de la relación que pueda establecerse entre sus resultados y las amenazas ambientales **identificados por estudios de la contaminación del aire, del agua y del suelo**, como mínimo.

b. La elaboración de un diagnóstico de base para "todas" las enfermedades, y que además permita discriminar entre las patologías ligadas a la contaminación y las que no lo son, tampoco parece posible de realizar sólo recurriendo a estos dos métodos. Tal como puede observarse en el que ha sido presentado, un mapa sociodemográfico no incluye los datos de mortalidad y morbilidad por causa. Por otra parte, la encuesta se refiere a factores "ambientales" de riesgo y de "percepción" de morbilidad, y desde el punto de vista epidemiológico, la técnica de encuesta tiene sus limitaciones para realizar un análisis de la morbilidad general.

c. Un diagnóstico de situación de salud, para poder incluir el dato de la frecuencia y distribución de "enfermedades", no

puede completarse sin información epidemiológica de mortalidad y morbilidad basada en registros y/o estudios específicos y confiables. La encuesta de percepción, aunque permite obtener valiosa información sobre los aspectos subjetivos del proceso salud-enfermedad, no resulta un método suficiente para definir el perfil de morbilidad de una población.

d. En cuanto a los resultados del cuestionario individual sobre percepción de morbilidad, deberá tenerse en cuenta que persisten ciertos tabúes respecto de determinadas patologías, como es el caso del cáncer, que permite estimar la posibilidad de un subregistro por desconocimiento, negación u ocultamiento, inconciente o voluntario, del entrevistado o familiar.

e. En lo referido a las mandas judiciales establecidas en el Considerando 17 Punto IX, apartado 1 incisos b,c y d, que implican el establecimiento de , un sistema de seguimiento de los casos detectados, un sistema registro y base de datos de acceso público y medidas de vigilancia epidemiológica, su establecimiento, normas de funcionamiento, despliegue territorial y mantenimiento resultan de naturaleza totalmente distinta a la realización de una encuesta, si bien pueden estos sistemas beneficiarse de los resultados de aquella.

Conclusión

Por lo expuesto se considera que para el caso en que V.S., considere oportuno el otorgamiento de la prórroga solicitada, debería ordenar a la ACUMAR que al vencimiento del plazo estipulado proceda a dar cumplimiento a la realización de la encuesta de factores ambientales de riesgo, tal como surge del Considerando 17 punto IX apartado 1 incisos a,b,c y d) supra identificadas, y que según se expresa en la nota ACUMAR N° 819, dependen de la finalización de la encuesta para su cumplimiento.



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACIÓN
REPUBLICA ARGENTINA

V. RESERVA DEL CASO FEDERAL.

Para el supuesto e improbable caso que V.E. no hubiere lugar a lo peticionado en el presente escrito, se hace reserva de la cuestión federal, por cuanto la conducta de la demandada resulta violatoria de las garantías y derechos reconocidos en la Constitución Nacional (arts. 33, 41 y cctes.) y del fallo dictado por nuestra Corte Suprema con lo dispuesto en el Considerando 21 de los autos principales.

VI. PETITORIO

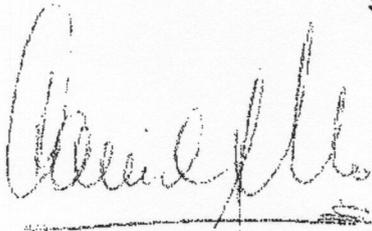
En razón de todo lo expuesto se solicita a V.S.:

1. Tenga por contestado el traslado conferido teniendo presente la opinión del Cuerpo Colegiado.
2. En función de la evaluación realizada requiera a ACUMAR complementar lo informado en el Mapa Sociodemográfico con la información solicitada.
3. Ordene a ACUMAR la finalización de la encuesta ordenada y el cumplimiento de todas y cada una de las mandas del Considerando 17, punto IX, apartado 1, incluidas las de los incisos a, b, c y d.
4. En uso de las facultades ordenatorias propias de este proceso ambiental ordene a ACUMAR que adopte un método de planificación de todas las actividades que las demandadas realizarán para lograr el cumplimiento de los objetivos de la sentencia en ejecución con las características *ut supra* detalladas. (Correspondencia entre plan, sistema de indicadores y sistema de información pública)
5. Para el caso de incumplimiento, al vencimiento de los plazos que V.S. establezca, aplique las sanciones previstas en el considerando 17 del fallo.

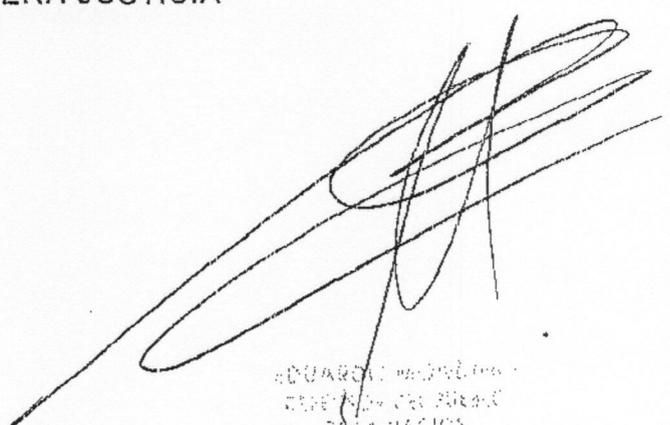
6. Tenga presente la reserva del caso federal efectuada.

Proveer de conformidad

SERA JUSTICIA



Dz. DANIEL BUGALLO OLANO
ABOGADO
C.S.J.N. T° 5 - F° 277



EDUARDO ...
SECRETARÍA DE JUSTICIA
DE LA NACION