



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

COPIA PARA SELLAR



17/7/11  
9:10H

**CONTESTA TRASLADO**  
**SISTEMA DE MEDICIÓN DE CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS**

Señor Juez:

Daniel J. Bugallo Olano, letrado apoderado del Defensor del Pueblo de la Nación, manteniendo el domicilio constituido en los autos, en el expediente N° 52000201/2013, caratulado "**ACUMAR s/ INFORMACIÓN PÚBLICA**", en virtud de la competencia transitoriamente atribuida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el expediente **M. 1569. XI**, caratulado "**Mendoza Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros, s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)**", a V.S. digo:

**I. OBJETO**

Que vengo a contestar el traslado ordenado por V.S. a fs. 1291, respecto al informe presentado por la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (en adelante "ACUMAR") en relación al *sistema de indicadores*.

Asimismo, en cumplimiento de la manda de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante "CSJN") de efectuar el control del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (en adelante "PISA") y el programa establecido en la sentencia, fortaleciendo la participación ciudadana, vengo a realizar las siguientes consideraciones respecto de los objetivos fijados en el fallo del 8 de julio de 2008.-

**II. ANTECEDENTES**

Que, en el fallo en ejecución, la CSJN obligó al Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a que, por



intermedio de la ACUMAR, adopten *"alguno de los sistemas internacionales de medición que se encuentran disponibles"*, para medir el nivel de cumplimiento de los objetivos establecidos en la sentencia (Considerando 17, apartado I).

Cabe recordar que esta Defensoría del Pueblo de la Nación había solicitado al máximo tribunal que requiriera a las autoridades un plan de acción, conjuntamente con un sistema de información pública y un sistema de indicadores (presentación del 28/05/2008).

Luego de la sentencia, el Cuerpo Colegiado señaló los sucesivos incumplimientos en la materia. El 23/12/2008 manifestamos que era necesario distinguir entre distintos niveles de análisis (impactos, metas y gestión) y sugerimos la utilización de las metodologías elaboradas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (en adelante "CEPAL") para, por un lado, estructurar la planificación (Marco Lógico) y, por otro, ilustrar los avances (Sistema de Indicadores).

Posteriormente peticionamos que se constituya un núcleo básico de información focalizado en el cumplimiento de los objetivos de la sentencia, cuyo control le corresponde al Juzgado de ejecución y monitorea el Cuerpo Colegiado, diferenciándolo de la ejecución de las acciones de gobierno, cuyo control le corresponde a las autoridades administrativas. Asimismo, expresamos que el sistema debía permitir conocer la situación inicial y los cambios producidos por la intervención estatal (escrito del 12/05/2009).

Ante la continuidad de acciones erráticas del organismo, expuestas en el escrito del 25/09/2009, ofrecimos colaborar a través de una mesa de trabajo conjunta (escrito del 16/04/2010). Esta fracasó debido a la reticencia de



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

la autoridad de cuenca para avanzar sostenidamente en la conformación de un sistema que ilustrara sobre los impactos de sus tareas.

El Juzgado otrora a cargo del proceso de ejecución de sentencia consideró que *"las presentaciones realizadas demuestran una falta de planificación y discontinuidad en las acciones (...) que no se han intensificado las acciones necesarias para dar cumplimiento a dicho objetivo, que resulta ser uno de los instrumentos básicos para el análisis de las tareas a desarrollarse (...) correspondiendo por tanto aplicar la sanción de multa diaria prevista por nuestra CSJN hasta tanto se de inmediato y eficaz cumplimiento del mandato establecido"* (resolución del 31/08/2010).

Al volver sobre el particular, esta parte observó que *"la voluntad y el compromiso para con los objetivos del fallo no puede evaluarse en función de la mera gestión administrativa, sino que requiere de un accionar diligente y consistente, plasmados en una planificación acorde a la tarea a ejecutarse, con concreción efectiva (...) la consecución de los objetivos del fallo debe lograrse a través del cumplimiento del programa, que debe contar con metas intermedias y finales, de acuerdo al principio de progresividad"*.

En tal sentido, se peticionó que el sistema de indicadores mida los avances en el cumplimiento de la manda judicial, y no otros avances. Se instó a que el PISA, la información ambiental y el sistema de medición se encuentren integrados a partir de una visión sistémica que permita conocer el grado de cumplimiento de los objetivos del fallo dentro de una estrategia global; ya que no se puede medir el avance hacia un objetivo que no ha sido debidamente establecido (metas de corto, mediano y largo plazo) y sobre el cual no se informó el punto de partida (línea de base). También se analizaron los indicadores y se



CONSEJO SUPERIOR DE LA MAGISTRATURA  
CALLE 14 N° 100  
MONTEVIDEO

11 categorizaron como "*pertinentes*", "*irrelevantes*", "*a ser reformulados*" y "*faltantes*" (escrito del 21/09/2010).

12 En igual sentido se expidió la Auditoría General de la Nación (en  
13 adelante "AGN") al abordar la temática (Resoluciones N° 186/2012, 153/2013 y  
14 249/2013). Sus observaciones, comentarios y recomendaciones refieren a: fallas  
15 en la denominación de los indicadores; diferencias en torno a quienes deben  
16 asumir la tarea del diseño de los mismos y la generación de la información;  
17 deficiencias en la exposición de los datos y la información complementaria; e  
18 incumplimientos en la periodicidad de la publicación de los resultados.

19 Pero la observación principal, coincidente con la del Cuerpo  
20 Colegiado, es que el sistema debe tener exclusivamente *indicadores de resultado*  
21 que den cuenta del cumplimiento total o parcial de los objetivos del fallo. Los  
22 mismos no deben mezclarse con indicadores de gestión ya que se deben medir  
23 los resultados de las acciones y no las acciones mismas. Al efecto, propuso  
24 clasificar a los indicadores en categorías: i) de cumplimiento de objetivos de la  
25 manda judicial; ii) de cumplimiento de objetivos intermedios; y iii) de cumplimiento  
26 de metas.

27 No debe soslayarse que las deficiencias en el *sistema de medición*  
28 *de cumplimiento de objetivos* motivaron que la CSJN enfatizara la importancia de  
29 "*asegurar la transparencia en esta nueva etapa de cumplimiento de la sentencia y*  
30 *posibilitar el más amplio acceso a la información (...)* ACUMAR deberá  
31 *confeccionar una agenda de ejecución con certificados de avance basados en*  
32 ***parámetros objetivos y con control de metas intermedias*** mediante la  
33 *celebración de audiencias semestrales (...)* además deberá ***informar por***  
34 ***separado todo lo atinente a su gestión*** indicando cantidad de empleados,



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

.sueños, presupuestos y niveles de cumplimiento de sus propios objetivos. Esta información deberá ser **diferenciada claramente de la referida al cumplimiento del plan**" (Considerando 8º, resolución del 19/12/2012, los destacados nos pertenecen).

En nuestro Informe Especial de enero de 2013 volvimos a remarcar la necesidad de tres niveles de análisis: i) el impacto del plan (objetivos generales); ii) la eficacia de los programas (objetivos particulares); iii) el grado de avance (metas intermedias), y dimos cuenta de que en el sistema predominaban los indicadores de gestión por sobre los de resultados.

También advertimos deficiencias en el acceso, actualización y exposición de la información, incógnitas en torno a la revisión del sistema y la ausencia de indicadores relevantes. En particular, expresamos que debían incluirse: i) medidas sintéticas que den cuenta del estado y evolución de la calidad del ambiente (índices); ii) información sobre volumen de vuelcos, emisiones y disposiciones al ambiente (cargas); iii) información sobre el estado y la evolución de personas con acceso a servicios.<sup>1</sup>

V.S. destacó la utilidad de los indicadores "como guía para los funcionarios políticos en el ejercicio de sus funciones (... y para) un correcto ejercicio del derecho a la información y participación ciudadana en materia ambiental".

A esos fines, ordenó "explicitar de forma clara y accesible para el lego los argumentos que llevaron a la adopción de cada uno de los indicadores, su relación de funcionalidad con el cumplimiento del PISA y las mandas contenidas

<sup>1</sup> <http://www.dpn.gob.ar/riachuelo/rio475801.pdf>



ORGANISMO NACIONAL DE DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES

en el citado fallo de julio de 2008, la forma en que analizarán sus avances intermedios, los indicadores alternativos que podrían utilizarse para cada uno de ellos y por qué el elegido resulta más eficiente en relación a sus fines" (resolución del 25/03/2014).

Por su parte, la ACUMAR señaló que mediante la Resolución N° 1234/2013 procuró jerarquizar el sistema que establecía la derogada Resolución N° 566/2010 y atender las observaciones y recomendaciones que se formularon al sistema de indicadores (escritos del 11/06/2014 y 03/02/2014). No obstante, se advierte que, sin perjuicio de los avances obtenidos, persisten las falencias detectadas, conforme se desarrolla seguidamente.-

### III. OBSERVACIONES

#### a) Aclaración previa

Que previo a formular observaciones respecto al sistema de medición de cumplimiento de objetivos es preciso dejar constancia de un grave error en la presentación de la ACUMAR del 03/02/2014 (fs. 777/1117).

Allí se afirma que "el proyecto fue oportunamente puesto a consideración del Cuerpo Colegiado de la causa, incorporando las sugerencias y propuestas de modificación efectuadas" (pág. 7), y que "su aprobación fue acordada en conjunto con otros actores vinculados a la Causa, entre los que cabe mencionar al Cuerpo Colegiado y al Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes" (págs. 14 y 15).

**Lo expresado por la autoridad de cuenca es erróneo, falso y evidencia un desconocimiento del rol del Cuerpo Colegiado.**



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

Al respecto, es preciso señalar que el Cuerpo Colegiado asistió a una reunión informativa en la cual se expusieron las actividades de la ACUMAR en torno al *Sistema de Indicadores*. La misma se realizó el día 15/08/2013, en sede del ente interjurisdiccional, y contó con una presentación del Coordinador de Mejora Continua, Lic. Mauricio Ferrari.

Lo afirmado por la ACUMAR es erróneo porque en dicha ocasión la Defensoría del Pueblo de la Nación reconoció la labor realizada, agradeció la exposición y **reiteró sus observaciones** acerca de la necesidad de desarrollar indicadores que den cuenta del avance hacia el cumplimiento de los objetivos establecidos en la sentencia de la CSJN.

En ese orden de ideas, se comprometió a que, una vez que se presentara la información completa acerca del nuevo sistema, contribuiría a señalar las áreas de mejora. Es decir que no se incorporaron las sugerencias y propuestas de modificación formuladas por esta parte.

Lo afirmado por la ACUMAR también es falso y evidencia un desconocimiento del rol del Cuerpo Colegiado porque es harto conocido, y así ha sido sostenido por esta parte en numerosas oportunidades, que nuestra función tiene por fin fortalecer la participación ciudadana en el control del cumplimiento de los objetivos y las mandas establecidas en autos.

Es así que no corresponde al Cuerpo Colegiado "*acordar*" un curso de acción con el organismo bajo su monitoreo. Por el contrario, **compete al mismo formular observaciones en torno a la gestión ambiental de la cuenca**, de modo de impulsar actividades que conduzcan a un adecuado cumplimiento de los objetivos establecidos por la CSJN y las mandas judiciales.



DEFENSORÍA DEL PUEBLO  
DE LA NACIÓN

Esta conducta de la ACUMAR, rayana a la mala fe, no debiera pasar inadvertida y menos aún repetirse en el futuro.-

#### **b) Medición del cumplimiento de los objetivos del fallo**

La Defensoría del Pueblo de la Nación, en su rol de coordinador del Cuerpo Colegiado, ha manifestado la centralidad, en un proceso como el que nos ocupa, de contar con una metodología que permita medir los avances en el cumplimiento del fallo. Así lo entendió también la CSJN en su sentencia.

Esta necesidad se hizo más evidente a medida que avanzó el proceso, cuando la ACUMAR ya desplegó un sinnúmero de acciones y es tiempo de **evaluar sus resultados**.

Las buenas prácticas para la evaluación de políticas públicas, desarrolladas tanto nacional como internacionalmente, coinciden en la importancia de contar, en una etapa temprana de la implementación, e idealmente en la fase de diseño de las políticas, con indicadores que sean aptos para mostrar los cambios en el estado del sistema como consecuencia de las acciones que se ejecutan.

Si bien la ACUMAR produjo avances en la generación de información y en la construcción de indicadores, este sistema de medición aún no está disponible.

Un sistema de medición de los objetivos del fallo se distingue de un sistema de indicadores para la gestión. El cumplimiento de la manda de la CSJN exige, en nuestra opinión, contar con información verificable que permita evaluar la contribución del programa del Considerando 17, las mandas



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACIÓN  
REPUBLICA ARGENTINA

complementarias y el PISA a los tres objetivos de la sentencia (recomponer el ambiente, mejorar la calidad de visa y prevenir el daño).

El actual sistema permite conocer variados aspectos de la situación de la cuenca y cuantifica muchas de las actividades que despliega ACUMAR, sin embargo para poder ser considerados adecuados los indicadores deberían cumplir con el siguiente test:

**¿La información presentada varía en función de las actividades de ACUMAR en cumplimiento del fallo y se relacionan de un modo directo con el logro de los objetivos de la sentencia?**

A modo de ejemplo:

Sabemos que la descarga de efluentes industriales con alta carga orgánica agota el oxígeno del agua y constituye una de las principales fuentes de degradación ambiental. A fin de cumplir con el objetivo de recomponer el ambiente de la cuenca es preciso reducir las cargas orgánicas vertidas a niveles compatibles con los procesos ecológicos.

El mejor modo de saber si el control de la contaminación de origen industrial contribuye a la recomposición del ambiente de la cuenca (agua) sería, en este ejemplo, medir las cargas orgánicas vertidas por las industrias a fin de verificar si se produjeron reducciones y eventualmente establecer si esas reducciones son consecuencia de las actividades desplegadas por ACUMAR en ese sentido.

La carga orgánica vertida cumple con el test propuesto puesto que una reducción en la misma podría ser atribuida a las actividades de control de ACUMAR y contribuye a recomponer las funciones ambientales de la cuenca.



MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE  
REPUBLICA DE CHILE

El mismo criterio puede utilizarse para medir otras fuentes de contaminación de origen industrial (metales pesados, material particulado, benceno, sulfuros, etc).

Otra de las principales fuentes de contaminación son los residuos domiciliarios que se disponen inadecuadamente en basurales informales o clandestinos o que llegan en cantidades excesivas a los rellenos sanitarios, impidiendo el reciclado de materiales valiosos.

En este caso el volumen de residuos que reciben tratamiento integral debería aumentar de modo considerable de tal forma que se cubra con el servicio de recolección la totalidad de la población, se traten adecuadamente la totalidad de los residuos generados y el material de rechazo se disponga del mismo modo.

En este caso el aumento de la cantidad de residuos tratados en relación a la cantidad generada diariamente en la cuenca indicaría un progreso en los objetivos del fallo. Reducción que podría vincularse con las actividades de ACUMAR (EcoPuntos u otras iniciativas).

Los efluentes cloacales constituyen la principal fuente puntual de vertidos en la cuenca, por lo que una disminución de las cargas contaminantes que aportan implica una contribución a recomponer el ambiente del río.

En este caso tanto la proporción de líquidos cloacales tratados en relación los colectados y los generados y las cargas máxicas de sustancias contaminantes vertidas por las plantas de tratamiento permiten valorar la contribución de las acciones de saneamiento cloacal a los objetivos del fallo.



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

Aumentos en la proporción de líquidos tratados adecuadamente y reducciones de las cargas vertidas de modo que sean compatibles con la capacidad receptora de los cursos de agua permitirían evaluar si las acciones de AYSA y ABSA cumplen con el fallo de la CSJN.

El aumento de los hogares con acceso a las redes es un objetivo de la sentencia, que tiene como meta alcanzar el 100% de cobertura y tiene incidencia directa sobre la calidad de vida de la población, además de reducir el riesgo sanitario.

Aumentos en la proporción de la población con conexiones de agua o cloacales en relación al total de la población (incluyendo a los barrios informales) permite evaluar el cumplimiento de los objetivos del fallo en relación a esta manda judicial.

El fallo también reconoce el derecho a la vivienda adecuada para aquellas personas que habitan en situación de riesgo ambiental. Medir el cumplimiento del fallo en este punto requiere establecer la cantidad de familias que habitan en zonas de riesgo y cuantificar las soluciones habitacionales u otros mecanismos implementados para reducir la cantidad de personas que allí habitan.

Reducir la cantidad de personas que habitan en áreas de riesgo ambiental, mostraría avances en la calidad de vida o la recomposición del ambiente, que pueden atribuirse a las políticas de vivienda y de gestión ambiental que se implementen.

Por último, la evaluación de la condición de salud relacionada con el ambiente puede del mismo modo basarse indicadores de prevalencia de enfermedades elegidas por estar vinculadas a situaciones de degradación



REPUBLICA ARGENTINA  
GOBIERNO FEDERAL  
SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE

ambiental (plumbemia, ciertas enfermedades endócrinas o déficits de desarrollo, entre otras).

Reducciones en las tasas de estas enfermedades pueden interpretarse en el sentido de que mejora la calidad de vida de la población como consecuencia de reducciones del riesgo ambiental.

El sistema de indicadores vigente no logra dar cuenta de resultados que contribuyan a alcanzar los objetivos de la sentencia en ejecución a partir de la actividad del Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma homónima, a través de la ACUMAR.

**Entendemos que ello sucede debido a que no se ha interpretado adecuadamente el fin que persigue el sistema de medición ordenado por la CSJN; lo que debiera dar lugar a una modificación sustancial del sistema de indicadores ACUMAR y no a una mera "jerarquización" del mismo.**

Sin perjuicio de lo expuesto, a efectos de contribuir a la tarea de V.S., y como material complementario, se anexa al presente escrito un análisis del Sistema Socio-Ecológico Jerarquizado (SSEJ) utilizado por la ACUMAR.-

#### **IV. RESERVA DE CASO FEDERAL**

Que, para la eventualidad que V.S. no hiciere lugar a lo peticionado en el presente escrito, se deja planteada la cuestión federal, por cuanto un fallo que así decidiera avalaría la conducta de la demandada que resulta violatoria de las garantías y derechos reconocidos por nuestro máximo tribunal, importando asimismo, un desconocimiento de la sentencia dictada en esta causa.



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

Ello posibilita una presentación ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación por vía del recurso extraordinario, regulado en el art. 14 de la Ley N° 48 y la Acordada por la CSJN N° 4/2007, y de conformidad con lo dispuesto en el Considerando 21° del fallo en ejecución.-

#### V. PETITORIO.

En razón de lo expuesto, solicito a V.S.:

1. Tenga por contestado el traslado ordenado.
2. Tenga presente el Anexo I a esta presentación.

3. No tenga por cumplida la manda judicial hasta tanto la ACUMAR acredite un sistema de medición de cumplimiento de los objetivos del fallo que ilustre sobre los resultados alcanzados por la actividad del organismo y los Estados condenados en los ítems que componen la causa, en términos de mejora en la calidad de vida, recomposición ambiental y prevención de daños..

4. Tenga presente la reserva del caso federal efectuada.

Proveer de conformidad.

SERÁ JUSTICIA.-

Dr. DANIEL BUGALLO D.L.A.  
-ABOGADO  
CSJN T° 8 - F° 377



A/7/14

9:10AS

## ANEXO I

### SISTEMA SOCIO-ECOLÓGICO JERARQUIZADO /RES. ACUMAR N° 1234/2013

El Sistema Socio-Ecológico Jerarquizado (SSEJ) utilizado por la ACUMAR consta de 52 indicadores (30 principales y 22 complementarios). De acuerdo a lo expuesto en el cuerpo principal de este escrito, el SSEJ no es un sistema de medición de cumplimiento de los objetivos del fallo que ilustre sobre los resultados alcanzados por la actividad del organismo y los Estados condenados en los ítems que componen la causa, en términos de mejora en la calidad de vida, recomposición ambiental y prevención de daños.

Vale decir que los indicadores son herramientas para resumir información y representar de un modo sencillo y directo una determinada realidad. Pueden usarse para diversos fines y, tal como afirma ACUMAR, no existe un modelo ideal para todos los casos. La elección dependerá de qué es lo que se quiera medir. Y la CSJN ordenó medir el cumplimiento de los objetivos de su sentencia del 8 de julio de 2008.

Ello no implica que el sistema que elaboró la autoridad de cuenca carezca de utilidad, sino que es útil a otros fines.

El SSEJ sigue los lineamientos de los Indicadores de Desarrollo Sostenible, elaborados por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación, en base al proyecto regional Evaluación de la Sostenibilidad en América Latina y el Caribe (ESALC), de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos en el ámbito de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En ese marco se elaboraron herramientas utilizadas para medir el progreso hacia la *sostenibilidad*. Por ende, su aplicación a la cuenca resulta de utilidad para resumir información de relevancia, que en última instancia favorece a la formulación de mejores políticas y al acceso a la información pública y la participación ciudadana.

En anteriores presentaciones hemos destacado que, simultáneamente, deben atenderse tres niveles de análisis: i) el impacto del plan (objetivos generales); ii) la eficacia de los programas (objetivos particulares); y iii) el grado de avance (metas intermedias). El Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a través de la ACUMAR, están obligados a construir una herramienta que permita seguir, monitorear y evaluar el logro de los objetivos establecidos por la CSJN en la sentencia en ejecución a partir de su intervención. Es decir, el primer nivel de análisis.

En relación a los otros dos niveles de análisis, el SSEJ puede contribuir a ilustrar grados de avance, siempre y cuando se realicen ajustes conforme se describe seguidamente.

- Medición de resultados

Hemos resaltado reiteradamente la importancia de distinguir entre el cumplimiento de las acciones de gobierno (gestión/medios), cuyo control le corresponde a las autoridades administrativas, del cumplimiento de los objetivos de la sentencia (resultados/fines), cuyo control le corresponde al Juzgado y monitorea el Cuerpo Colegiado.

Es por ello que el SSEJ debe ilustrar los avances en el cumplimiento de los objetivos particulares y las metas intermedias, no otros. Ello



sin perjuicio de que la información sobre las actividades que despliega la ACUMAR pueda ser de relevancia y amerite su inclusión en el *Sistema de Información Pública*.

En particular, coincidiendo con la opinión de la AGN, entendemos que *"el Sistema de Indicadores debe contener exclusivamente indicadores de resultado que den cuenta del cumplimiento total o parcial de los objetivos previstos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación"* (Resoluciones N° 186/2012, 153/2013 y 249/2013)

Recordemos que la misma CSJN ordenó diferenciar la información relativa a la gestión de la ACUMAR *"claramente de la referida al cumplimiento del plan"* (Considerando 8°, resolución del 19/12/2012).

Empero, la autoridad de cuenca reconoce expresamente su incumplimiento al informar que el sistema de indicadores *"es una herramienta que fue diseñada para posibilitar el análisis respecto de (...) las acciones desarrolladas por ACUMAR"* y que *"permite identificar y agrupar los diferentes tipos de indicadores según su jerarquía funcional (de cumplimiento de Objetivos, de Gestión y de Condición)"* (Anexo I a la Resolución N° 1234/2013).-

- Integración con el PISA y el Sistema de Información

Afirmar que para conocer el grado de avance hacia un objetivo o una meta es indispensable saber desde dónde se partió y hacia dónde se quiere llegar es una verdad de Perogrullo. Sin embargo, se evidencian serias deficiencias en la integración entre el Sistema de Indicadores, el Sistema de Información y el PISA.



Hemos afirmado que el sistema debe permitir conocer la situación inicial y los cambios producidos por la intervención estatal en relación a objetivos intermedios y finales. No obstante, aun se carece de definiciones básicas como son las metas de corto, mediano y largo plazo, y las líneas de base.

Por un lado, esta falla es consecuencia de las deficiencias del PISA, las cuales hemos expuesto ya en el año 2010 (fs. 4919/4999 del Expte. N° 150/05), y se observa específicamente ante la **ausencia de publicación de un valor óptimo para cada indicador**. Es decir, del nivel que se pretende alcanzar, ó -en otras palabras- de las metas que se persiguen y cuyo grado de avance el indicador mide.

Nótese que en el Anexo I a la Resolución ACUMAR N° 1234/2013 se señala que *"es importante la determinación del alcance o escala de análisis, así como el establecimiento de objetivos concretos y claros, para el desarrollo y aplicación de IDS"* (apartado Conclusiones y Recomendaciones). Implícitamente se reconoce una falla de origen que deberá ser subsanada para que el SSEJ tenga sentido.

Ahora bien, dicho valor óptimo, o los objetivos concretos y claros del PISA, deben orientarse al logro de los cometidos establecidos por la CSJN. No deben confundirse con metas definidas por la propia ACUMAR (u otros) como sucede, por ejemplo, en los casos de las soluciones habitacionales y de la población incorporada a las redes de agua potable y saneamiento cloacal.

En principio, lo importante es la cantidad de personas que requieren soluciones habitacionales o acceso a los servicios de agua y cloaca, no el número que el organismo o AySA se propuso asistir: 17.771 en vivienda, 1.181.363 en agua potable y 1.170.604 en saneamiento cloacal.



Este problema se asocia directamente con la **carencia de líneas de base para algunos de los ítems**. Siguiendo los ejemplos antedichos, note V.S. que se desconoce el número de personas que carecen de servicios de agua potable o saneamiento cloacal, o que se encuentran viviendo informalmente en sitios expuestos a un elevado riesgo ambiental.

Por otro lado, es válido reconocer que se mejoró el acceso a la información pública en lo que respecta a la publicación de datos complementarios y la exposición de los resultados (gráficos y tablas).

Sin embargo, la clasificación entre indicadores principales y complementarios resulta confusa. Ello por cuanto induce a confusión con indicadores de resultado y de gestión. Criterio que no fue el utilizado, tal como reconoce ACUMAR (Anexo I, Resolución N° 1234/2013).

A su vez, se evidencia un **retroceso en lo que respecta a la publicación de los resultados obtenidos por el sistema**. Anteriormente se concibió que fuera anualmente (Resolución ACUMAR N° 566), pasando a ser cada dos años en la Resolución ACUMAR N° 1234/2013, sin adecuada justificación.

Otro tema que merece seguimiento es el referido a la periodicidad de la publicación de los resultados. Si bien se acompañó un cronograma y casi todos los indicadores informan una actualización reciente, se observan datos engañosos al respecto. Por ejemplo, en el caso de la población con acceso a la red de saneamiento cloacal se dice que el indicador fue actualizado al 01/03/2014, pero el resultado ilustra solo hasta el año 2012. Similar es el caso de población que vive debajo de la línea de pobreza y otros.



Al respecto, huelga decir que **la actualización de los resultados en tiempo oportuno es fundamental, su incumplimiento debiera ser excepcional y expresamente justificado.**

Por último, la revisión del sistema y su adaptabilidad son decisiones en la dirección correcta, pero habida cuenta de los antecedentes resulta pertinente advertir que ello no debiera conducir a la discontinuidad de las actividades y a la pérdida de los datos históricos.-

- Indicadores principales

Sin perjuicio de que hemos señalado que consideramos confusa la clasificación entre indicadores principales y complementarios, a efectos de facilitar la exposición y contribuir a la tarea de V.S., a continuación nos referimos brevemente a los indicadores principales utilizados por la ACUMAR:

- P.1 Cantidad de establecimientos por tipo de producción y cantidad de empleados.

Es una línea de base, por ende no debe formar parte del sistema de medición del cumplimiento de los objetivos del fallo. Ello sin perjuicio de que la información resulta relevante, lo que justifica su inclusión dentro del sistema de información.

Por otro lado, como información pública también es insuficiente ya que no ilustra sobre la carga de contaminantes que emiten, vierten y disponen las industrias. Asimismo, el nivel de detalle es insuficiente puesto que hace una clasificación por código CIIU a nivel de rubro (por ejemplo: Letra D, industria manufacturera), lo que no permite conocer qué tipo de actividad dentro del rubro



(5 dígitos del CIU, por ejemplo: curtiembres, galvanoplastías, frigoríficos, etc).  
Tampoco da cuenta de la evolución de los establecimientos.

- P.2 Evolución de los establecimientos Agente Contaminante notificados.

Es un indicador de gestión, por ende no debe formar parte del sistema de medición del cumplimiento de los objetivos del fallo. Ello sin perjuicio de que la información resulte útil como complementaria, lo que justificaría su inclusión dentro del sistema de información.

- P.3 Estado de relocalización y/o reconversión de industrias químicas.

Es un indicador de resultado de una meta definida por la ACUMAR (Acta Acuerdo para el cumplimiento del Plan de Acción Conjunta del Polo Petroquímico Dock Sud). No da cuenta de cómo la misma contribuye al logro de los objetivos del fallo (mejora en la calidad de vida, recomposición del ambiente, prevención de daños) ni de los objetivos del Plan de Acción Conjunta (disminución de los niveles de complejidad industrial, riesgo ambiental y vulnerabilidad).

Cabe recordar que esta parte observó que no se acreditó que la reconversión de actividades en el polo contribuya a los objetivos del fallo (ver escrito del 29/10/2013 en Expte. 02/05).

- P.4 Evolución de establecimientos reconvertidos

Es información indispensable pero no mide el logro de resultados en relación a los objetivos del fallo, por ende no debe formar parte del sistema. Ello sin perjuicio de que debe incluirse dentro del sistema de información.



El indicador debe dar cuenta de la reducción de las cargas contaminantes que se emiten, vierten y disponen en la cuenca como consecuencia de los planes de reconversión industrial.

- P.5 Población incorporada al saneamiento cloacal y P.6 Población incorporada a la red de agua potable

Son indicadores de resultado de metas definidas por la ACUMAR (quien supervisó los planes de AySA y ABSA). Ambos indicadores muestran la cantidad de población incorporada al servicio en relación al total de población objetivo a incorporar por año.

Si bien es útil para conocer el número de personas incorporadas a la red, su relación con la población objetivo de los planes directores es errónea. Debe relacionarse con el total de población que carece de los servicios de agua potable y saneamiento cloacal (estén o no contempladas en los planes directores). Para ello es necesaria información complementaria que constituya una línea de base en ese sentido.

Cabe recordar que esta parte advirtió que los planes directores de las empresas concesionarias de los servicios (AySA y ABSA), en algunos casos, no incluyen a la población que habita barrios informales, las cuales se encuentran expuestas a un elevado riesgo ambiental (ver escrito del 25/10/2013 en el Expte. N° 151/05 e Informe Especial 2013).

Por otro lado, como información pública es deficiente porque no desagrega los datos por prestador. Asimismo, la periodicidad de la publicación de los datos es engañosa. Si bien se afirma que los indicadores están actualizados, los gráficos muestran datos del 2012.



Un indicador complementario posible es aquél que mida la población que carece de acceso a la red de agua potable y recibe agua segura en relación total de población que carece de acceso a la red.

- P.7 Cloro residual libre en redes

Es un indicador relevante por cuanto ilustra sobre la calidad del agua provista en la red.

No obstante, la variable seleccionada no es la única a considerar. Resulta conveniente la elaboración de un índice que de cuenta de la calidad de agua que provee la red incluyendo otras variables de relevancia, como por ejemplo: nitratos y arsénico.

- P.8 Remoción media de DBO en plantas de tratamiento cloacal

Es un indicador relevante por cuanto la Demanda Biológica de Oxígeno (DBO) da cuenta del nivel de eficiencia alcanzado por las plantas de tratamiento en ese aspecto.

No obstante el indicador no da cuenta de la carga contaminante total que aportan las plantas de tratamiento a los cursos de agua superficial.

Por otro lado, la información complementaria debe permitir desagregar los datos por planta de tratamiento puesto que el indicador muestra un promedio. Es sabido que en particular ABSA y algunas plantas de AySA poseen menor eficiencia en la remoción de carga orgánica,



- P.9 Basurales remanentes de la línea de base, por tipología

Es un indicador de resultado de una meta definida por la ACUMAR (línea de base acordada con las jurisdicciones). No ilustra sobre la cantidad real de basurales en la cuenca, ni sobre el objetivo de inexistencia de residuos dispuestos de modo irregular.

Cabe recordar que hemos advertido sobre basurales que se generaron con posterioridad a la línea de base (no se actualizó la misma) y sobre sitios intervenidos que sufrieron procesos de reinserción (ver escrito del 14/04/2014 en el Expte N° 311/05).

Por otro lado, como información pública es deficiente porque no muestra los puntos de arrojado (> 15 m<sup>3</sup>). Si bien su limpieza está a cargo de los municipios, corresponde a la ACUMAR informar al respecto y supervisar las acciones.

- P.10 Avance en la construcción y puesta en marcha de EcoPuntos

Es un indicador de gestión, por ende no debe formar parte del sistema de medición del cumplimiento de los objetivos del fallo. Ello sin perjuicio de que la información resulte relevante, lo que justifica su inclusión dentro del sistema de información.

Para dar cuenta de resultados en el cumplimiento de los objetivos el indicador debería dar cuenta de la cantidad de residuos procesados en los EcoPuntos en relación con el total de residuos generados en la cuenca.



- P.11 Control puntual y continuo del Oxígeno disuelto OD en agua superficial

Es un indicador de condición relevante.

No obstante, carece de valores de referencia que permitan interpretar los datos. Así como también la variable seleccionada no es la única a considerar. Resulta conveniente la elaboración de un índice que dé cuenta de la calidad de agua de un modo más completo, mediante la integración de otras variables relevantes.

Por otro lado, es necesario advertir sobre la información complementaria debido a la discontinuidad en los monitoreos por deficiencias en las tareas administrativas para la renovación de los convenios (ver escrito del 17/06/2014 en el Expte. N° 03/05). Asimismo, los datos deben desagregarse por subcuencas hidrográficas (no políticas) (ver al respecto Expte. N° 03/05).

- P.12 Cumplimiento de Uso IV en calidad de agua superficial

Es un indicador de resultado de una meta definida por la ACUMAR (Resolución ACUMAR N° 3/2009). No ilustra sobre la recomposición ambiental en el agua superficial.

Cabe recordar que esta parte objetó dicha resolución en sucesivos escritos judiciales (ver en el Expte. N° 03/05), por lo que el indicador podría modificarse incorporando otros usos como referencias.

- P.13 Evolución de la concentración de nitratos en aguas subterráneas de la Cuenca Matanza Riachuelo



Es un indicador de condición relevante.

No obstante, la variable seleccionada no es la única a considerar. Resulta conveniente la elaboración de un índice que de cuenta de la calidad de agua subterránea incluyendo otras variables de relevancia, como por ejemplo: sulfatos.

- P.14 Calidad de Agua Superficial en la Franja Costera Sur del Río de La Plata

Es un indicador de condición relevante.

No obstante, deberían incluirse en las variables seleccionadas otras, como por ejemplo metales pesados.

Debemos advertir que los datos publicados son de los meses de junio y agosto de 2012, cuando la ficha indica que es de publicación trimestral.

- P.15 Cumplimiento del estándar de calidad de aire

Es un indicador de resultado de una meta definida por la ACUMAR (Resolución ACUMAR N° 2/2007). No ilustra sobre la recomposición ambiental en el aire de la cuenca.

Cabe recordar que esta parte objetó dicha resolución en sucesivos escritos judiciales (ver en el Expte. N° 03/05), por lo que el indicador podría modificarse incorporando otras variables, como por ejemplo: material particulado 2.5 y compuestos tóxicos BTEX.



Por otro lado, debemos advertir que el indicador es poco representativo de la cuenca ya que sólo se alimenta con datos obtenidos en el Polo Petroquímico de Dock Sud.

- P.16 Transporte máxico de contaminantes en cursos de agua superficial en la CHMR

Es un indicador de condición relevante.

No obstante, deberían incluirse en las variables seleccionadas otras, como por ejemplo metales pesados.

Por otro lado, la información complementaria debe contener datos de caudal y calidad simultáneos.

Asimismo, debemos advertir que hasta la fecha no se publicó dato alguno sobre este indicador.

- P.17 Inversión presupuestaria anual por jurisdicción

Es un indicador de gestión, por ende no debe formar parte del sistema de medición del cumplimiento de los objetivos del fallo. Ello sin perjuicio de que la información resulte relevante, lo que justifica su inclusión dentro del sistema de información.

- P.18 Longitud de márgenes con limpieza inicial por jurisdicción en la CMR, por semestre

Es un indicador de gestión, por ende no debe formar parte del sistema de medición del cumplimiento de los objetivos del fallo. Ello sin perjuicio



de que la información resulte relevante, lo que justifica su inclusión dentro del sistema de información.

Para dar cuenta de resultados en el cumplimiento de los objetivos el indicador debería dar cuenta de la longitud de márgenes mantenidos sobre el total de márgenes del río y arroyos tributarios.

- P. 19 Longitud de márgenes conveniados en la CMR por jurisdicción, por semestre

Mismas observaciones que al P. 18.

- P.20 Nivel de ejecución del Plan de Viviendas 2010

Es un indicador de resultado de una meta definida por la ACUMAR (quien acordó con las jurisdicciones la cantidad de soluciones habitacionales a brindar). Muestra la cantidad de población incorporada al servicio en relación al total de población objetivo a incorporar por año.

Si bien es útil para conocer información sobre las soluciones habitacionales brindadas, no ilustra sobre el grado de avance respecto de las personas que habitan en zonas de riesgo que requieren de dichas soluciones. Para ello es necesaria información complementaria que constituya una línea de base en ese sentido.

Cabe recordar que esta parte objetó que el Convenio Marco 2010 no partió de un diagnóstico fundado en criterios de riesgo ambiental (ver escrito del 20/10/2010 en el Expte. N° 01/05).

- P.21 Índice de Territorialidad Informal (ITI)



Es un indicador de condición poco relevante. Ello por cuanto la ACUMAR no lleva a cabo políticas cuyos resultados puedan ser evaluados mediante este índice.

El índice mide la condición de tenencia de las viviendas (alquiler, propiedad, etc), su calidad constructiva y el nivel de hacinamiento, variables para las que el PISA no ha previsto ninguna política a nivel regional a excepción de convenio de viviendas que abarca aproximadamente un 13% de las viviendas informales, por lo que los resultados de este indicador sólo reflejarán parcialmente el cumplimiento de los objetivos de la sentencia.

Su resolución espacial a nivel de partido resulta poco informativa de la heterogeneidad de la cuenca, si bien la ficha metodológica informa que se elaboró a nivel de radio censal, esa información no se reflejó en el mapa publicado.

Asimismo, se advierte una contradicción entre el cronograma de publicación y la construcción del dato. Si bien se dice que el mismo se publicará de modo bianual, se prevé que la fuente sea censal, es decir que surja de los los datos censales provistos por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), que se realizan cada 10 años.

Ello sin perjuicio de que la información resulte interesante, lo que justificaría su inclusión dentro del sistema de información.

Por otro lado, como variables consideradas no se incluyeron factores ambientales como ser: cercanía a pasivos ambientales y a fuentes de contaminación.



- P.22 Índice de Desarrollo Humano (IDH)

Es un indicador de condición de relevancia limitada. Ello por cuanto su variación se da generalmente en el largo plazo y es poco sensible a los cambios y a los componentes del PISA ya que su valor depende en gran medida del PBI per cápita, las tasas de educación y la esperanza de vida.

Asimismo, toma como unidad los partidos, homogeneizando al interior de éstos, midiendo ciertos aspectos del nivel de desarrollo en la cuenca y de desigualdades estructurales entre municipios.

Ello sin perjuicio de que la información resulte interesante, lo que justificaría su inclusión dentro del sistema de información.

- P.23 Tasa de incidencia de enfermedades por 100.000 habitantes y P. 26 Tasa de notificación cada 100.000 habitantes según grupo de edad: Diarreas, influenza, neumonía

Son indicadores de relevancia limitada por cuanto son poco sensibles a las intervenciones de ACUMAR en el marco del PISA y reconocen causas múltiples, que dificultan su asociación con los problemas ambientales detectados.

Se miden las tasas de incidencia de 10 enfermedades o síndromes, entre los cuales 8 se corresponden con enfermedades transmisibles y sólo 2 muestran eventos de intoxicación: se trata de intoxicación por plaguicidas domésticos y por monóxido de carbono.



Si bien ambos son eventos importantes para ser observados, reducen la mirada a los problemas al interior de la vivienda familiar, sin atender aspectos ambientales de relevancia, como por ejemplo la intoxicación aguda y crónica por metales pesados e hidrocarburos, producto de la actividad industrial y del transporte. Algunos de ellos, referidos a intoxicaciones agudas, incluso fueron incorporados al Sistema de Vigilancia Epidemiológica para su notificación obligatoria, por lo que resultaría lógica su incorporación como componentes del indicador.

Es necesario utilizar indicadores que den cuenta del vínculo entre ambiente y salud, mediante el seguimiento de los niveles de exposición a contaminantes, tal como se realizó con el componente toxicológico de EISAR, o las pruebas de desarrollo psicomotor.

Nótese que no están consideradas las enfermedades ambientales asociadas a la exposición a contaminantes presentes en la cuenca (ej. disruptores endócrinos o neurotóxicos) ni sus consecuencias, como por ejemplo las malformaciones congénitas, los abortos espontáneos, ciertos tipos de cáncer, el déficit en el desarrollo psicomotor y discapacidades adquiridas, entre otros;

Por otro lado, es preciso advertir sobre el alcance limitado del indicador ya que la fuente se reduce a la notificación del subsistema público de salud (40% del total, según la EFARS 2008).

Tampoco existen indicadores de salud referidos a la capacidad del sistema público para la atención de la demanda. Al no haberse realizado un diagnóstico de los problemas en la accesibilidad, disponibilidad de turnos,



suficiencia del equipamiento y la infraestructura de los efectores públicos, no se cuenta con línea de base para un indicador como el que se propone.

- P.24 Daño ocurrido por eventos de inundación

El indicador no es claro, en particular en lo que refiere a medidas no estructurales, y al encontrarse en desarrollo se dificulta su análisis. Por el momento no es posible utilizarlo para ilustrar resultados en el avance del plan hídrico, ni se contempla la prevención.

- P.25 Población con necesidades básicas insatisfechas (NBI)

Es un indicador de condición relevante pero poco sensible a las intervenciones de ACUMAR en el marco del PISA. Con excepción de la extensión de redes de servicios sanitarios (de alcance regional) y al mejoramiento de la calidad de las viviendas (acotada a los beneficiarios del Convenio Marco 2010) el resto de los componentes del indicador no refleja los resultados de actividades que formen parte del programa del fallo.

Por otro lado, la frecuencia censal del dato le quita centralidad al indicador en lo que respecta a este proceso.

Ello sin perjuicio de que la información resulta interesante, lo que justifica su inclusión dentro del sistema de información.

- P. 26 Tasa de notificación cada 100.000 habitantes según grupo de edad: Diarreas, influenza, neumonía

Ver P.23.



- P.27 Organizaciones sociales vinculadas a ACUMAR

Es un indicador de gestión, por ende no debe formar parte del sistema de medición del cumplimiento de los objetivos del fallo.

Ello sin perjuicio de que la información resulte interesante, lo que justificaría su inclusión dentro del sistema de información.

- P.28 Migración Neta

Es un indicador de condición relevante pero poco sensible a las intervenciones de ACUMAR en el marco del PISA.

Su utilidad es importante en la elaboración de líneas de base, lo que justificaría su inclusión dentro del sistema de información.

- P. 29 Alcance logrado mediante redes sociales y sitios web

Es un indicador que ilustra sobre la estrategia de comunicación, no sobre la posibilidad de acceder a información pública ambiental, por ende no debe formar parte del sistema de medición del cumplimiento de los objetivos del fallo.

Al respecto hemos señalado en sucesivos escritos que la comunicación del organismo, principalmente referida actividades institucionales, no necesariamente refleja un mejor acceso a la información pública.

Ello sin perjuicio de que la información resulte interesante, lo que justificaría su inclusión dentro del sistema de información.

- P. 30 Liberación y Pavimentación del Camino de Sirga



Es un indicador de resultado de una meta definida por la ACUMAR (Plan Integrador del Camino de Sirga). Pero se limita a medir los avances en relación a algunos de los componentes del plan: su liberación y pavimentación, dejando de lado la parquización y puesta en valor.

Cabe recordar que esta parte objetó que el mismo no resulta suficiente para lograr los objetivos del fallo, por centrarse en una porción pequeña de los márgenes del río y sus arroyos (ver Expte. N° 258/05).

- A modo de conclusión

Del análisis de los indicadores principales que conforman el SSEJ surge que los déficits se relacionan con aquellas variables que, siendo centrales para el cumplimiento de los objetivos del fallo, no mostrarían avances significativos, sea porque evidencian una realidad difícil de modificar o por carencias en el diseño e implementación de las políticas ambientales.

Así, desde el comienzo de la ejecución del fallo, no se produjeron indicadores relevantes acerca de:

- Las cargas contaminantes vertidas al ambiente discriminadas por fuentes y tipo de sustancia.
- Las reducciones de esas cargas como consecuencia de las políticas implementadas.
- Los volúmenes, tipo de gestión y disposición final de los residuos generados en la cuenca en relación a los volúmenes totales de residuos.



- El porcentaje de efluentes tratados y la carga másica de contaminantes que reciben las redes cloacales y los volcados al ambiente.
- La superficie de pasivos ambientales.
- Indicadores sintéticos de calidad del aire (índices de calidad)
- Indicadores sintéticos de calidad del agua (índices de calidad, monitoreos biológicos)
- La prevalencia de enfermedades vinculadas a la exposición a contaminantes ambientales.

La excepción a estas omisiones se presentan en los indicadores relativos al camino de sirga, la población con servicios de agua potable y saneamiento cloacal y las soluciones habitacionales. Aunque en todos estos se utilizó como objetivo una meta acotada, dispuesta por los propios obligados, que no se deriva de una línea de base ambiental.

Estas carencias dificultan una evaluación objetiva del cumplimiento de las mandas judiciales y plantean la incógnita respecto a si la producción de esta información es incompatible con los intereses de las partes en este proceso; lo que conduciría a que los indicadores sean producidos por organismos técnicos independientes de los obligados.-