



Maestría en Administración y Políticas Públicas

Tesis de Maestría

Décimo Primera Promoción

ACUMAR. Cuando el Leviatán no tiene dientes.

Alberto Hernández. Legajo: 16019679.

Ciudad de Buenos Aires. Julio de 2019.

Doctor Carlos Acuña.

Índice

	Página
☞ Palabras preliminares que enmarcan la Tesis.	3
☞ Introducción.	6
☞ Preguntas de investigación.	8
☞ Antecedentes históricos de la institucionalidad de la Cuenca Riachuelo Matanza.	10
☞ Metodología, Marco Teórico y Caracterización de ACUMAR.	18
✓ Las condiciones estructurales de ACUMAR en tanto matriz política.	23
✓ Condiciones políticas institucionales de ACUMAR, en tanto matriz política.	35
✓ Actores de ACUMAR, en tanto matriz política.	41
☞ El ciclo de políticas públicas y la Sentencia de la Corte como juego que juegan los actores.	44
☞ ¿A qué se ha jugado en la Cuenca desde el comienzo de los tiempos?	46
✓ T.1. El reino del Dilema del Prisionero.	48
✓ T.2. Redefinición de actores. Aparición de un arreglo institucional a la situación sub-óptima.	51
✓ T.3. Hobbes de visita en la Cuenca Riachuelo Matanza.	52
✓ 10 años de ACUMAR.	60
☞ Conclusiones.	62
☞ Bibliografía.	71

Palabras preliminares que enmarcan la Tesis

Quién en este momento comienza la lectura de estas páginas ha de saber que está frente a una Tesis más de carácter profesional que de una investigación social. Al describir a la Tesis de profesional aludo a un ejercicio intelectual que enfrenta el desafío de analizar sistemáticamente un caso, con la reconstrucción histórica de una política pública dada y con un claro aprendizaje en términos de comprender su estructuración y funcionamiento como así también intentar explicarlos. En cambio, al referir a una investigación social apunto a un trabajo con hipótesis, con detallada definición de variables dependientes e independientes, modelo causal y su correspondiente metodología de abordaje.

Esta Tesis profesional está relacionada directamente con las cuestiones que me motivaron a cursar la Maestría y quizás también con ciertas características del devenir de mi propia vida. Desde mi temprana juventud he estado ligado a la política y a las políticas públicas. No he tenido vida académica por fuera de haber sido alumno (apenas fui docente universitario durante 2 años). Desde comienzos de los años 90 me dediqué a la consultoría política y a partir de ahí tuve distintos clientes que también comenzaron a pedirme trabajos vinculados con el ciclo de políticas públicas: contribuí a realizaciones de planes estratégicos de gobiernos generales, de áreas de gobierno particulares y de otras organizaciones. A evaluar funcionamiento de áreas de gestión, a diseños organizacionales de gobiernos integrales o de sectores particulares. También a la formación de líderes en gestión pública. Siempre desde la consultoría. En ese derrotero fui afianzando algunas reflexiones y una de ellas, pertinente con este trabajo, es que la función pública argentina carece de memorias institucionales. Todos en todos lados tienden a empezar de nuevo.

En los años 2004 y 2005 estaba haciendo varios trabajos para el Gobierno de la provincia de Buenos Aires, entonces gobernada por Felipe Solá. Terminando el 2005 tuve un ofrecimiento que me sorprendió tanto como me atrajo: “¿querés ser Presidente del Instituto Cultural?” me preguntó Felipe Solá. El Instituto Cultural, el Ministerio de Cultura de entonces, era (sigue siendo) un organismo muy grande (2500 personas y organismos diseminados por varias ciudades de la provincia). Si aceptaba, debía hacerme cargo en 5 días. Acepté. Nunca había sido funcionario público y de pronto tenía rango de Ministro. Cuando estaban terminando los 2 años de la gestión (Solá dejaba de ser Gobernador en diciembre del 2007), pensaba volver a los trabajos de

consultoría y de pronto otro ofrecimiento me sorprende: Graciela Ocaña, recién nombrada Ministra de Salud, me ofrece ser uno de sus 3 viceministros. Y así pasé al Gobierno Nacional hasta mediados del año 2009 en que me retiré de la función pública.

En el año 2008 comencé a cursar esta Maestría en la Universidad de San Andrés. ¿Para qué empecé a cursarla si no tenía vida académica? Necesitaba -recuerdo que era hasta una necesidad física- comprender algunos fenómenos. Estando en Salud, Ocaña me delega la responsabilidad total para manejarme en ACUMAR y en la problemática de la Cuenca Riachuelo Matanza. Muchas horas de mis días de gestión las pasaba ocupada en estos temas. Tenía conciencia que estaba vivenciando una experiencia única. Tenía intuiciones para hacer, intuiciones para comprender, pero me faltaba algo de lejanía para reflexionar. Por eso empecé la Maestría; quería comprender y quería aprender frente a semejante oportunidad.

Por eso la mayoría de los trabajos finales de cada asignatura de la Maestría estuvieron vinculados con la problemática de la Cuenca. Para mí eran una oportunidad de aprendizaje. En ese entonces, recuerdo, que les decía a mis compañeros: *hago la maestría para ser un mejor funcionario*. Ese fue el impulso inicial y el que mantuve durante la cursada.

Comparto mi balance personal: terminé de cursar una muy buena maestría y considero haber aprendido mucho en todas y cada una de las asignaturas. Cuando digo aprendido no es solo haber incorporado conceptos y perspectivas nuevas. Eso también. Pero digo más: me permitió reflexionar sobre mi propia práctica como funcionario. Y a ese aprendizaje lo califico de completo, ya que ha significado incorporar también una dimensión vivencial.

Había dejado la Tesis a medio terminar y pasados los años las autoridades de la Maestría abrieron una nueva posibilidad de presentarla. Decidí aprovecharla por dos razones: la primera, acaso más personal, porque presentarla corona un esfuerzo importante hecho en su momento. Pero la otra razón, es porque en mi interior esta Tesis también opera como memoria institucional, en este caso con pretensión de análisis y explicación, de mi experiencia como funcionario de ACUMAR.

Al volver a escribir, incluso pasado los años, sentí de nuevo esa vibración provocada por el entusiasmo de aprender. Pero en este caso algo jugó a favor: la distancia ha sido más nítida que lo

que era antes. Entonces ciertas reflexiones aparecen con más reposo y eso, creo, favorece la capacidad de análisis y reflexión.

He escrito estas palabras preliminares, ya que creo que conocer mis motivaciones de hacer esta maestría enmarcan más claramente el sentido de esta Tesis.

Gracias **Carlos Acuña**. Gracias por el estimularme siempre a pensar.

La Plata, Junio de 2019.



Universidad de
San Andrés

Introducción

En Argentina la producción de políticas públicas está prácticamente monopolizada por el Poder Ejecutivo. Es cierto que muchas de ellas necesitan de aprobación legislativa, pero es el mismo Poder Legislativo el que también actúa bajo de la predominancia del Poder Ejecutivo. No es esta una afirmación que solo caracterice al presente actual, sino que refiere a una relación donde el Ejecutivo predomina al Legislativo desde hace mucho tiempo en la historia argentina. Y por cierto que no se da solo en las políticas públicas, sino que la misma sociedad actúa de esa manera: teniendo al Poder Ejecutivo como lo central e incluso los propios partidos políticos construyen sus fortalezas y debilidades partidarias en tanto puedan “contar” con los poderes ejecutivos para fortalecer sus propias agrupaciones políticas. Esta centralidad intensa del Poder Ejecutivo se relaciona directamente con los rasgos de debilidad del sistema partidario argentino.

Esta predominancia del Poder Ejecutivo ha generado un comportamiento en los actores políticos de encumbrarse en el máximo lugar de la decisión acerca de las políticas públicas y, en muchos tramos de la historia, han bordeado el decisionismo. En ocasiones se utiliza al Poder Legislativo como espacio de ratificación de lo ya decidido en el ejecutivo y pocas cosas más. Incluso cuando el ejecutivo ostentaba un poder mayoritario, reflejado en el legislativo, se hablaba de las Cámaras como la escribanía del Poder Ejecutivo. El Poder Judicial ha sido habitualmente un observador lejano del andamiaje de políticas públicas.

En 1994 aconteció la Reforma de la Constitución Nacional. Hasta entonces los derechos eran considerados sociales e individuales, el gran cambio fue que se agregaron los derechos colectivos que se caracterizan porque cuando interviene un Juez y dicta Sentencia, los efectos o alcances de ésta son absolutos, es decir que comprenden a todos aquellos que se encuentren en igual situación y no solo a las partes o al afectado individualmente. En el marco de los derechos colectivos la acción judicial la puede iniciar el afectado, el Defensor y las asociaciones civiles. Quizás se entienda mejor con un ejemplo relatado sin mayores detalles jurídicos: el caso *Bara, Sakho* (2010)¹ refiere a un disturbio callejero a través de la cual se apresó a tres personas de color negro que eran

¹ *Tribunal Superior de la Ciudad Autónoma de la Ciudad de Buenos Aires. Bara, Sakho. Cita online: AR/JUR/42035/2010.*

migrantes africanos. Cuando hubo Sentencia el fallo fue muy claro: el Poder Ejecutivo no tenía que resolver la situación de las 3 personas solamente, sino que lo extendió a los 2000 migrantes senegaleses. Antes de la Reforma Constitucional del año 1994, al no existir los derechos colectivos, seguramente solo hubiera alcanzado a esas tres personas y no a la totalidad de los migrantes negros, pero en los artículos 42 y 43 de la Constitución Nacional podemos ver la base sobre la cual se amplía la Sentencia para todo ese colectivo de personas que vieron o ven sus derechos vulnerados

Naturalmente, este cambio trajo una nueva tensión de fondo sobre los derechos sociales entre el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Ese aspecto, no solo produce tensiones entre los poderes, sino que se constituye en un incentivo nuevo para el comportamiento social. Es así como hay oportunidades en que distintos grupos sociales se agrupan y demandan sabiendo, luego de fallos de este estilo y de la reforma de 1994, que las Sentencias lo pueden extender a los propios involucrados para alcanzar a un colectivo de gente en una situación similar.

Este contexto de los derechos post-Reforma Constitucional sirve para enmarcar una situación de las políticas públicas no tratada profundamente, no por desinterés de los investigadores, si no por qué no ha habido demasiados casos masivos donde se dé esta reducción en la predominancia del Poder Ejecutivo y dónde aparece protagonizando el Poder Judicial una clara supremacía en el ciclo de políticas públicas.

En Argentina se presenta una situación donde se manifiesta en todo su esplendor la pérdida de supremacía en las políticas públicas del Poder Ejecutivo: la causa popularmente conocida como Cuenca Riachuelo Matanza. Allí efectivamente un conjunto de 17 trabajadores de la salud de la ciudad de Avellaneda se presenta en el año 2006 ante la Corte Suprema de la Nación al descubrirse, ellos mismos, que estaban contaminados con plomo en sangre a consecuencia de trabajar en la zona.

La Corte Suprema de la Nación, recolecta pruebas, testimonios y finalmente formula una Sentencia el 8 de julio de 2008². Y no es una Sentencia particular para los demandados sino integral a todos

² Corte Suprema de la Nación. Causa: "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza Riachuelo). Sentencia del 8 de julio de 2008.

los habitantes (5 millones) que residen en la zona. Tan integral que los objetivos de Sentencia lo dicen todo: 1) La mejora en la calidad de vida de los habitantes; 2) La recomposición del ambiente en la cuenca en todos sus componentes (agua, aire y suelos); y 3) La prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción (2008)³. Es decir, que esta Sentencia puede ser observada también como un verdadero plan de gobierno. Contiene fundamentos, objetivos, prioridades, plazos estrictos y control de gestión de resultados con un sistema de castigo pecuniario sobre el patrimonio personal de los propios funcionarios en caso de que logren objetivos en tiempo y forma.

Preguntas-Objetivos

Esa predominancia del Poder Ejecutivo en la producción de políticas pública en Argentina se ha visto seriamente desafiada, acaso por primera vez, con la intervención de la Corte Suprema en el caso de la Cuenca Riachuelo Matanza. Efectivamente, en este caso la Corte interviene con determinación en todo el ciclo de políticas públicas, aunque atenuado en la fase de implementación. Este hecho, se constituye *per se* en un tema naturalmente importante y atractivo, por lo novedoso, para el contexto de las políticas públicas argentinas. Por cierto el tema es lo suficientemente amplio y complejo como para ser indagado por una sola persona y desde una tesis de maestría. Por eso se impone un recorte y, explicitando la pregunta-objetivo de la presente Tesis, quedará más claros qué caminos se pretende transitar:

- ✓ ***Objetivo (en formato de pregunta) ¿Cómo es el desempeño de los actores políticos integrantes de ACUMAR, en lo que se refiere al ciclo de políticas públicas, frente a la Sentencia de la Corte Suprema en la situación de la Cuenca Riachuelo-Matanza?***

Esta pregunta-objetivo es posible de ser desgranada en sus componentes, luego profundizados en el transcurso del trabajo. Dónde dice *¿Cómo es el desempeño...?* refiere a una operación analítica de explicación; se intenta explicar cómo es el comportamiento de esos actores políticos. Al referir a *¿Cómo es el desempeño de los actores políticos...?* se intenta explicar cómo juegan al juego de las políticas públicas, los ministerios nacionales (4), los provinciales (2) y los de la Ciudad de

³ *Idem Op. Cit. 2.*

Buenos Aires (2) que integran el directorio de ACUMAR. Cuando se alude a *¿Cómo es el desempeño de los actores políticos integrantes de ACUMAR...?* se está incorporando a la institución creada, por ley en el 2006, con el preciso y único objetivo de gobernar el saneamiento integral de la Cuenca Riachuelo Matanza. Al decir *¿Cómo es el desempeño de los actores políticos integrantes de ACUMAR, en lo que se refiere al ciclo de políticas públicas...?* se apunta a la integralidad del ciclo de políticas públicas y no a los componentes específicos de cada política pública. Al puntualizar *¿Cómo es el desempeño de los actores políticos integrantes de ACUMAR, en lo que se refiere al ciclo de políticas públicas, frente a la Sentencia de la Corte Suprema...?* se alude a cómo opera efectivamente ese tutelaje o primacía del Poder Judicial sobre el Ejecutivo. Al mencionar *¿Cómo es el desempeño de los actores políticos integrantes de ACUMAR, en lo que se refiere ciclo de políticas públicas, frente a la Sentencia de la Corte Suprema en la situación de la Cuenca Riachuelo-Matanza?* se está apuntando a una de las zonas que presenta problemáticas más complejas e integrales y que al mismo tiempo afecta a la mayor cantidad de gente en la menor cantidad de territorio.

Varias preguntas concurren a hacer más precisa esa pregunta-objetivo general.

- ✓ ¿Cómo se han comportado los diferentes actores en los distintos momentos históricos de la conformación de la Cuenca Riachuelo Matanza?
- ✓ ¿Cómo han reaccionado los actores cuando empezó a intervenir la Corte pero aún no se había emitido Sentencia?
- ✓ ¿Cómo reaccionan los actores cuando la Corte dicta Sentencia condenando a los Poderes Ejecutivos de Nación, Provincia y Ciudad de Buenos Aires?
- ✓ ¿Cuáles son las condiciones estructurales que fijan límites y posibilidades a los actores que componen ACUMAR?
- ✓ ¿Cuáles son las condiciones político institucionales que fijan límites y posibilidades a los actores que componen ACUMAR?
- ✓ ¿Cómo juegan los actores de ACUMAR el juego que propone la Sentencia de la Corte Suprema?
- ✓ ¿A los efectos de la implementación de políticas públicas derivadas de una Sentencia Judicial que se puede aprender de lo hecho por la Corte en las situación de ACUMAR?

Antecedentes históricos de la institucionalidad de la Cuenca Riachuelo Matanza

El río Riachuelo Matanza es el curso de agua más contaminado del país y es considerado uno de los 30 sitios más contaminados del mundo⁴. La Cuenca es una zona conformada por el espacio territorial lindante al río Matanza y que luego –el mismo río- se denomina Riachuelo. Del lado de la provincia de Buenos Aires hay 14 municipios⁵ y luego está, a la altura del denominado Riachuelo, la Ciudad de Buenos Aires. En total suman 2240 km². Se considera que residen dentro del recorte denominado Cuenca 4.957.459 habitantes⁶. O sea que **no solo es el sitio más contaminado del país sino que también es el que afecta a la mayor cantidad de personas**.

El problema no es nuevo. Quizás habría que remitirse hasta el siglo XVI cuando Pedro Mendoza, el primer adelantado del Río de la Plata, acampó por primera vez en estas tierras. Desde siempre este río ha sufrido el maltrato de la gente. Mucho se ha escrito respecto a las causas de la degradación ambiental, pero **hay una coincidencia generalizada que las principales fuentes de contaminación son las aguas servidas domiciliarias e industriales** que se vuelcan sin ser depurados y los basurales a cielo abierto⁷.

Evidentemente la complejidad de la situación surge también al observar la situación de su población. Allí los problemas no son de una única naturaleza: los hay ambientales producto de las empresas (más de 5000) que vierten sus desechos desde hace décadas en el Riachuelo; los hay de salud pública, ya que se han detectado distintas sustancias tóxicas: desde mercurio y cromo hasta plomo y arsénico y también cianuros y sulfuros; los hay sociales, ya que es en una de las zonas que se concentran los mayores niveles de pobreza de la argentina; los hay urbanos, porque es una de las zonas donde los servicios urbanos menos presentes se encuentran en la vida de los vecinos;

⁴ De acuerdo al Informe del Blacksmith Institute: *The World's Worst Polluted Places*. Tomado de <http://blacksmithinstitute.org/wwpp207/finalreport2007.pdf>

⁵ Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Esteban Echevarría, Almirante Brown, Ezeiza, La Matanza, Marcos Paz, General Las Heras, Cañuelas, Merlo, Morón, San Vicente, Presidente Perón.

⁶ Fuente: INDEC. Censo 2010.

⁷ Rossi, Alejandro "Panorama histórico de la contaminación del Río Matanza Riachuelo, desde la época colonial hasta nuestros días. Nota I: Los saladeros como paradigma de la gestión industrial colonial. Suplemento de Derecho Ambiental, *El Dial*, 18/12/2007".

los hay culturales, porque es una de las zonas que recibe mayor migración interna de otras provincias; los hay políticos, porque es uno de los sectores que más población concentra en la argentina y en consecuencia los alcaldes que allí gobiernan tienen “la fuerza de los votos”; y en cuanto a intervención los hay de jurisdicción, ya que algunas problemáticas compete que sean abordados desde la esfera provincial, otras desde las nacionales y algunas desde el orden municipal. Estas características -más otras- acontecen simultáneamente y desde hace décadas. En consecuencia, a esta problemática compleja también le corresponden soluciones complejas.

Aquí se señalan algunos antecedentes de la problemática del siglo XVIII y XIX para ilustrar al lector cuánto atrás se puede ir para ver la evolución de la desidia respecto de la Cuenca Riachuelo Matanza.

Siglo XVIII. Se emite el denominado "Auto de Libre Internación" y el "Reglamento de Libre Comercio" (1777-1778). A través de estas reglas emitidas se pudieron introducir al Puerto de Buenos Aires mercaderías destinadas al Tucumán y al Alto Perú. En ese contexto aparece el ingrediente político para el desarrollo regional. Rossi (2007) comparte y analiza dichos de Osvaldo Rey (2000)⁸ quien alude a la realización de obras de acondicionamiento en los cuatro puertos principales: Montevideo, Colonia del Sacramento, Ensenada de Barragán y Buenos Aires. En ese contexto la incorporación paulatina del cuero, como insumo requerido por el mercado europeo, benefició directamente el comercio desde el Río de la Plata. El patrón de riqueza empezaba a modificarse: el oro y la plata dejaban de ser las únicas riquezas que se podían extraer de América. En 1776 comenzó el proceso creciente de exportación de carnes saldas y del cuero.

En esas oportunidades comerciales, que traía la exportación de cueros, pueden encontrarse los inicios contextuales de la evolución que indica que la contaminación del Riachuelo ha sido un proceso histórico cuyo epicentro fue la denominada Boca del Riachuelo a la altura de Barracas y que, con el tiempo, fue testigo de un desarrollo urbano e industrial en el corazón de la ahora denominada zona metropolitana.

⁸ **Rey, Osvaldo.** *El saneamiento en el área metropolitana. Desde el Virreinato hasta 1993.* Buenos Aires, Aguas Argentinas. Año 2000.

En enero de 1871, durante la presidencia de Sarmiento, la fiebre amarilla arrasó con más de 14.000 víctimas en la ciudad de Buenos Aires. Y ese mismo año, pero en septiembre, la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires sancionó la ley que daba sustento a la clausura de los saladeros del Riachuelo, acaso en un primer intento histórico de intervenir en una problemática ambiental. Esa ley prohíbe absolutamente las faenas de los saladeros y graserías situados en la zona y sobre el río de Barracas e inmediaciones. Se previene que ninguna persona podrá plantar tales establecimientos sin requerir previamente el permiso del Poder Ejecutivo, quien a su vez, debía oír el dictamen del Consejo de Higiene Pública y de la municipalidad respectiva (de acuerdo con el lugar elegido para la plantación). El Poder Ejecutivo, luego de las consultas, debía fijar por decreto la concesión dejando claramente instauradas las condiciones higiénicas a que deberá estar sometido el establecimiento.

Esa ley de 1871 dio sustento legislativo y legal a la conformación del primer fallo ambiental de la Corte Suprema: la causa conocida como "*Los Saladeristas Podestá c/ Provincia de Buenos Aires*" resuelta el 14 de mayo de 1887⁹. El nudo de aquella controversia era que los saladeros vertían las aguas y desperdicios que resultaban de la actividad directamente al Riachuelo. El gobierno de la Provincia de Buenos Aires en 1867 prohibió las faenas de los saladeros ubicados en Barracas para defender la salud de la población ya que eran establecimientos calificados como insalubres de primera clase. El gobierno fundaba su decisión en informes que daban cuenta del mal estado de las aguas y de la contaminación que se estaba instaurando en la zona. Ante esta esta decisión gubernamental, un grupo de saladeristas reclamaron a la Corte Suprema la indemnización por daños y perjuicios, ya que argumentaban que la decisión del Gobierno provincial afectaba directamente las utilidades de su actividad.

Alejandro Rossi (2007:9) traduce algunos párrafos de la Sentencia de la Corte del gallo de 14/5/1887 que hablan por sí solos: "*...en el primer considerando de este decreto, dice el gobierno: "que habiendo manifestado el Consejo de Higiene Pública, en sus comunicaciones de 18 de enero último, y 10 del corriente mes: que debe prestarse una atención constante a las causas que puedan infeccionar el aire que respiramos, debiendo colocarse en primer término los saladeros y el Riachuelo de Barracas, mientras no se coloquen en condiciones de salubridad enteramente*

⁹ CSJN, 14/05/1887, "*Los Saladeristas Podestá c. Provincia de Buenos Aires*", Fallos: 31:273.

satisfactorias, y que el gobierno debe impedir bajo penas severas, que continúe la infección del Riachuelo de la Boca, que se produce principalmente porque se arrojan en él los residuos de los saladeros y los desperdicios de los alimentos y otras sustancias putrescibles, procedentes de los buques estacionados en ese punto, etcétera, etcétera...”; “que el único remedio para evitar este mal, durante las presentes circunstancias, es la suspensión de las faenas de dichos establecimientos, por cuanto ningún otro hay que pueda evitar que trabajando, dejen de echar al Riachuelo los residuos con que le infectan. Por estas consideraciones, y teniendo en vista que la ley de 2 de noviembre de 1868, permitiendo continuar las faenas bajo las condiciones del decreto de 27 de febrero del mismo año, era de un carácter enteramente provisorio, y que los saladeristas, consultados sobre los perjuicios que podría irrogarles la suspensión de sus faenas, manifestaron que éstos no serían de consideración, siempre que se les acordase un término para que lleguen hasta la ciudad las haciendas en camino, y pueda ser conocida la medida en la campaña, cuyo término juzgaban suficiente de quince días. El gobierno los manda suspender por dicho decreto, desde el 1 de marzo próximo, hasta que se dicte una nueva resolución en contrario, prohibiendo desde ese día arrojar al Riachuelo los residuos o líquidos procedentes de los saladeros”.

Es decir que la Corte Suprema entendió que el gobierno de la Provincia estaba actuando en beneficio de la salud poblacional. Dejó claramente establecido que por más que la industria tenga la autorización para operar (que la tenía), estas autorizaciones se otorgaban bajo presunción de inocuidad. Pero no cumplida esa presunción el gobierno tiene la obligación de hacer lo necesario para proteger la salubridad poblacional. Según la Corte el gobierno provincial no puso en jaque el derecho de propiedad de los saladeristas ni el ejercicio de una industria lícita, porque según la Constitución, esos derechos están supeditados a un bien mayor que la salud de la población.

Resulta notoria la vigencia de estas palabras precedentes a pesar de estar escritas hace 132 años. Ya en estos párrafos se deduce la tensión que se manifiesta en esa etapa embrionaria de la historia urbana de Argentina, entre el desarrollo económico y la salubridad de la población. Tensión que muestra la complejidad relacionada con la adopción de las decisiones relacionadas con el control de la contaminación. Por un lado, la considerada "primera industria" (la del cuero) de la Nación y, por el otro, la necesidad de preservar la salubridad de la población y, finalmente, la decisión

política del Poder Ejecutivo de conciliar los intereses planteados. Esta tensión ha permanecido vigente hasta nuestros días.

Ahora se propone una mirada más cercana en el tiempo y que intenta detenerse en los antecedentes inmediatos a ACUMAR, el organismo que actualmente está con la responsabilidad de gobernar la situación de la Cuenca Riachuelo Matanza. En ese período el comportamiento que ha hecho el Estado no ha sido lineal. Las distintas secuencias que se muestran a continuación son una prueba de ello.

Año 1993

Comité Ejecutivo Matanza-Riachuelo creado en 1993 por decreto presidencial. Dependía de Presidencia de la Nación y estaba presidido por el Secretario General de Presidencia. Integrantes: Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Nación (cuya secretaria comenzó a ser por estos años María Julia Alsogaray); Secretaría de Obras Públicas de la Nación; Coordinación Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE). Otros organismos nacionales lo integraban, pero afectados a tareas puntuales y explícitas: la SIGEN, señalada para efectuar el control de gestión y el Ministerio de Economía encargado de tramitar los créditos internacionales requeridos. Los niveles sub-nacionales tenían distinto grado de participación: el entonces Municipio de la Ciudad de Buenos Aires lo integraba en tanto parte interesada, a la provincia de Buenos Aires se la invitó a participar y para los municipios bonaerenses no había prevista ninguna participación formal. El **Comité Ejecutivo Matanza-Riachuelo** fue disuelto en 1996. Tres datos importantes de este período son que la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable tenía a su cargo el poder de policía en materia de contaminación hídrica en general y, por supuesto, para el área de la Cuenca Riachuelo Matanza, pero, en cambio, la obra hidráulica estaba en manos del Ministerio de Obras Públicas de la Nación. El tercer dato relevante es que este Comité ordenó diseñar un **Plan de Saneamiento Integral** (concluido en 1995) que, entre muchas otras cosas, sugiere la conformación del segundo antecedente presentado a continuación. Este Plan merece ser descripto en sus principales vectores ya que hasta el día de hoy resulta un documento de enorme vigencia en el accionar de los actores técnicos que intervienen en la cuenca. El Plan de Saneamiento presenta varios objetivos, entre los que se destacan los siguientes: **mejorar** las aguas que circulan por la Ciudad de Buenos Aires y al conurbano bonaerense; **instaurar** confiabilidad y flexibilidad en el funcionamiento del sistema cloacal existente, por medio de la intercepción y

posterior tratamiento de los líquido pluvio-cloacales en tiempo seco; **promover** la sustentabilidad de los cursos receptores tanto dentro de las Cuencas interiores de los ríos Riachuelo y Reconquista, como para el Río de la Plata; y **acondicionar** los barrios que se generaron en las costas de los ríos. La **obra central y emblemática** que propone el Plan de Saneamiento Integral en lo que respecta a la Cuenca Riachuelo Matanza es la construcción de un colector cloacal, que sería ejecutado por la empresa Aguas Argentinas, (la cual en 1993 obtuvo la concesión para aprovisionar de agua potable a la ciudad y a trece partidos del conurbano bonaerense).

Año 1996

Se crea el **Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo (CEMR)** coordinada, según decreto presidencial, por la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Nación. La creación de este Comité tiene, como su nombre lo señala, su principal fundamento en el **Plan de Gestión ambiental elaborado** en 1995. Integración del CEMR: la Secretaría que lo coordina, el Ministerio de Obras y servicios Públicos de la provincia de Buenos Aires y la Secretaría de Producción y Servicios de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Uno de los cambios más significativos, en esta nueva etapa, es que la obra pública de la Cuenca pasó a la órbita de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Presidencia de la Nación. Es fácil deducir, como se empoderó la Secretaría comandada por Alsogaray ya que todas las actividades, recursos y controles, referidas a la Cuenca, quedaron bajo su órbita. También en esta época en acuerdo alcanzado por las autoridades nacionales, provinciales y municipales se obtuvo un préstamo del BID de 250 millones de dólares para la implementación del Plan de Gestión ambiental (el gobierno nacional se comprometió a aportar otro tanto) que se efectivizó en 1998.

Año 1999

Este año el gobierno nacional cambió de signo político en ocasión que las elecciones presidenciales fueron ganadas por el candidato de la Alianza, Fernando De la Rúa. Y este cambio de gobierno también trajo modificaciones en el área de la Cuenca. Efectivamente, fue notorio el retroceso de la entonces Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental ya que perdió sus atribuciones en materia de política, de control y de obra hidráulica. Estas funciones fueron absorbidas por la Subsecretaría de Recursos Hídricos dependiente de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Infraestructura y Vivienda.

La entonces Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable mantuvo la Autoridad de Aplicación de la normativa de contaminación hídrica. Esta Autoridad de Aplicación estaba creada por resolución y lo conforman representantes del gobierno nacional, provincial y del entonces municipio de la Ciudad de Buenos Aires. Pero esta conformación no debe dar lugar a equívocos, dicho esto en el sentido que se lo pudiese considerar una Autoridad de Cuenca. Esa autoridad de Aplicación no tenía funciones diferentes de las instancias institucionales que la integraban ni tampoco tenía funciones específicas de habilitación, sancionatorias o de certificación. En consecuencia, era un organismo con pocos instrumentos de ejercicio real de poder y **esto produjo una función débil de coordinación**. Y hubo esfuerzos para esto a través de acuerdos específicos interjurisdiccionales, pero estos intentos no fortalecieron esta instancia institucional.

Tampoco se logró establecer una Autoridad de Cuenca mediante la suscripción de Convenios interjurisdiccionales entre todas las partes (nación, provincia, CABA, y municipios) donde se cedieran funciones a la autoridad creada y se las ratificase mediante normativas a través de los respectivos órganos legislativos.

Años 2001 y 2002.

Sugieren algunos historiadores que Argentina sufrió en los años 2001 y 2002 una de sus peores crisis integrales. Una crisis suficientemente narrada, explicada e interpretada como para agregar algo en estas páginas. Fue de semejante magnitud y alcance, que también alteró los intentos de respuesta del Estado en el Cuenca Riachuelo Matanza. Si hasta ese momento lo que se había hecho era poco y nada, en esos años de crisis cundió la parálisis y la inacción total. Hubo que esperar hasta el año 2003 que fue cuando comenzó a proyectarse un acta acuerdo entre las autoridades nacionales involucradas, para luego avanzar en un acuerdo con autoridades provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires respecto a qué hacer en torno a la Cuenca, ya que la crisis había paralizado al Estado tanto como había agravado las circunstancias de vida de casi cinco millones de personas que viven alrededor de la Cuenca.

En 2004 un grupo de 17 trabajadores de la salud de la ciudad de Avellaneda se presentaron ante la Corte Suprema de la Nación al descubrirse, ellos mismos, que estaban contaminados con plomo en sangre a consecuencia de trabajar en la zona.

Año 2006

El 20 de junio de 2006 la Corte Suprema de la Nación decide intervenir en el caso “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo) e intima a los Estados intervinientes a presentar un plan de saneamiento de la cuenca. En noviembre de 2006 el Congreso Nacional aprueba la ley (26168) creando la Autoridad de Cuenca Riachuelo Matanza. Esta Autoridad (ACUMAR) es un ente de derecho público interjurisdiccional que funciona en la órbita de la Secretaría de Medio Ambiente de la Nación con una conducción compuesta por representantes del gobierno de la provincia de Buenos Aires, de la Ciudad Autónoma y del propio Gobierno Nacional. También la ley indica la creación de un Consejo Municipal¹⁰ y un Consejo de Participación Social representado por la Defensoría Nacional del Pueblo. El objetivo de esta creación institucional era y es claro: abordar integral e integradamente la problemática derivada de la situación de la Cuenca Riachuelo. Todos los actores que podrían resolver esta situación tienen representación en ACUMAR. Está integrada por un **Consejo Directivo** encargado de emitir resoluciones; tiene la responsabilidad de aprobar el Plan Integral de la Cuenca Matanza Riachuelo; revisar, analizar e implementar iniciativas para una efectiva aplicación de medidas preventivas; dictar reglamentos donde se estipule una organización interna y la misma interpretación del Reglamento; armonizar y articular las competencias locales. Por un **Consejo Municipal** con representantes de los catorce municipios que conforman la Cuenca. Este Consejo Municipal tiene funciones de cooperación, asistencia y asesoramiento a los restantes órganos de la ACUMAR. Por una **Comisión de Participación Social** que se encuentra integrada por todas aquellas organizaciones que se registren ante la ACUMAR (según artículo 33 del Reglamento). Esta Comisión tiene como objeto brindarle a la gestión la visión de las organizaciones de la sociedad civil y su perspectiva sobre el Plan Integral de la Cuenca Matanza Riachuelo. Intenta ser el lugar de articulación con la Sociedad Civil donde se abre el lugar a las organizaciones cuyos intereses se encuentran en el territorio de la Cuenca. Esta estructura es superior a los otros antecedentes institucionalizados mencionados en párrafos anteriores, debido a que abre el espacio a la participación de gobiernos locales e incluso

¹⁰ Integrado por los municipios que son atravesados por el río Matanza Riachuelo: Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Esteban Echevarría, Almirante Brown, Ezeiza, La Matanza, Marcos Paz, General Las Heras, Cañuelas, Merlo, Morón, San Vicente, Presidente Perón.

a la comunidad afectada. La doctora Romina Picolotti fue la primera Presidenta de ACUMAR, hasta diciembre de 2008.

Año 2008

La Corte Suprema dicta Sentencia el 8 de julio de 2008¹¹. Más adelante, en el apartado de Condiciones Políticas Institucionales de ACUMAR, se detallan los considerandos y los 11 puntos principales de la Sentencia. En diciembre de 2008 asume Homero Bibiloni como reemplazo de Romina Picolotti. A su vez Bibiloni, será reemplazado en diciembre de 2010 por el ex-Intendente Juna José Mussi.

Metodología, Marco Teórico y Caracterización de ACUMAR

Se considera la posibilidad de explicar el comportamientos de los actores de ACUMAR como un estudio de caso. Jaquín Garcilazo (2011: 5)¹² recopila las distintas definiciones de estudio de caso existentes en la literatura y resume sus principales características. A saber.

Los estudios de caso *“(...) estudian actividades o comportamientos humanos y sus resultados.”*

“Los casos se delimitan. Saber dónde termina el caso y dónde comienza el contexto es importante porque ayuda a determinar qué datos se recolectaran y cuáles no.”

“El contexto en que se desarrolla el caso es determinante para comprender como dichas actividades se llevan adelante y cómo producen esos resultados. (...). Cuando se delimita un caso se está también fijando el contexto que lo contiene.”

“La integralidad del estudio es una condición necesaria para el entendimiento del fenómeno en cuestión como un todo. (...) busca a partir de un análisis integral, teniendo

¹¹ Corte Suprema de la Nación. Causa: “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza Riachuelo). Sentencia del 8 de julio de 2008.

¹² Garcilazo, Joaquín. *El estudio de casos como estrategia de investigación aplicada a las organizaciones*. Mimeo. III Jornadas de Administración del NEA y I Encuentro Internacional de Administración de la Región Jesuística Guaraní. 2011.

en mente el objetivo de lograr un entendimiento holístico, que ponga de relieve o resalte la totalidad del objeto estudiado.”

La estrategia de metodológica de este trabajo es la considerar a ACUMAR una matriz política, Acuña (1995)^{13/14}, donde existen restricciones estructurales y condiciones político-institucionales que fijan probabilidad de acción de los propios actores.

El **universo empírico** se divide en: **a) documentales**: actas de reunión ACUMAR; documentos emitidos por el Juez Federal de Quilmes; resoluciones emitidas por ACUMAR y algunos de los actores que la componen. Entrevistas públicas realizadas por la Corte Suprema a distintos integrantes de ACUMAR. Comunicados, artículos y reportajes publicados por ONG vinculadas con las problemática de la Cuenca. Notas periodísticas en distintos medios de comunicación; **b) entrevistas y conversaciones directas** con representantes de los Ministerios de ACUMAR. Entrevistas con **c** Alejandro Rossi, Secretario General de ACUMAR (2006-2009).

Para la **estrategia de análisis** se utilizará la teoría de los juegos para modelizar el juego de políticas públicas que acontece en ACUMAR en el período detallado y que está regido por la Sentencia de la Corte y su administración judicial a cargo del Juez Federal de Quilmes. En ese caso se está frente al desafío de modelizar un juego cooperativo donde la coordinación juega un rol fundamental, pero a la vez se la distingue, como conceptos distintos, de cooperación.

¿Cómo y desde dónde explicar la relación de los actores de ACUMAR? Acuña (1995: 15) ofrece herramientas conceptuales que se tornan adecuadas a la situación. Efectivamente, define una **matriz política** como:

*“Sistema de variables y restricciones que fijan límites y asigna probabilidades diferenciales para: **a)** la realización de los intereses y objetivos políticos de los diversos grupos que interactúan en un determinado entorno social (sistema); y **b)** para el desarrollo y la producción de distintos procesos políticos.”*

¹³ Acuña, Carlos H. *El análisis de la burguesía como actor político. Tesis doctoral. Universidad de Chicago. 1995.*

¹⁴ Acuña, Carlos. *La nueva Matriz Política Argentina. Editorial Nueva Visión. 1995*

Las propiedades que conforman la matriz política son tres:

- ✓ Las **condiciones estructurales**: fijan los límites para la realización de los intereses y de los objetivos políticos de los actores en determinadas coyunturas estructurales. Estas variables fijan el campo de posibilidades para el movimiento de los actores, pero nada dicen sobre los movimientos específicos que esos mismos actores ejecutan. Estas consecuencias estructurales son consecuencias de procesos históricos.
- ✓ Las **condiciones político-institucionales**: conjunto de reglas y mecanismos organizacionales y jurídicos institucionales que determinan probabilidades diferenciales para el logro de esos mismos objetivos que persiguen los actores. Estas condiciones determinan la capacidad o el poder de todo actor sociopolítico de organizarse, definir y ejecutar estrategias y tácticas en pos de los objetivos que se autoasigna. Consecuentemente no hay explicación posible sin tener en cuenta este conjunto de variables políticas institucionales que organizan el poder político de una sociedad.
- ✓ Los **factores ideológicos de los actores**: ideología entendida como el punto de vista del actor en cuanto a cómo percibe los límites de factibilidad, del interés y los objetivos que se autoasigna para la acción política. En otras palabras: una situación política específica no solo es el resultado de la combinación de las condiciones estructurales y de los aspectos políticos institucionales. Resulta necesario también incorporar la propia percepción de los actores tanto de los límites de factibilidad como también sus propios intereses y objetivos que se autoasignen.

¿Cuál es uno de los clásicos riesgos que suceden al intentar explicar ciertas dinámicas o procesos que operan en una matriz política? Esos riesgos son los reduccionismos, esto es, que en la explicación se le dé un valor preponderante a cualquiera de las tres propiedades enunciadas en detrimento de las otras. Es posible identificar al menos cuatro reduccionismos: **a)** el político institucional y **b)** el culturalista, (ambos derivados del pluralismo). **c)** El reduccionismo economicista derivado de la teoría neoclásica y el **d)** estructuralista derivado del propio estructuralismo.

Acuña (1995) sostiene que metodológicamente hay que otorgar un peso **co-determinante** tanto a las condiciones estructurales, a lo político institucional como los factores ideológicos de los actores. Y de este modo toda explicación política debe alejarse de esos cuatro reduccionismos. Ahora bien, admitir como necesario ese factor co-determinante no resulta suficiente para explicar los distintos procesos políticos que se pueden manifestar y reproducir en una matriz política. Para esto es necesario acudir al **Análisis Estratégico**. ¿Hay un solo tipo de Análisis Estratégico? No. Acuña (1995) se ocupa puntualmente en su tesis doctoral de diferenciar el Análisis Estratégico por él propuesto de aquel que se ajusta a los principios neoclásicos. Y en este sentido, hace hincapié en el **reduccionismo economicista** de ese análisis que tiene como presupuesto al egoísmo en el comportamiento humano; presupuesto que impide toda posibilidad de reconocer la formación histórica de las preferencias de los actores e incluso de la misma lucha política.

La acción colectiva -parafraseando a Acuña- es muy compleja y su explicación demanda un marco de análisis capaz de articular una racionalidad producida y actuando dentro de relaciones sociales específicas. Reconocer esta complejidad de la acción colectiva equivale a alejarse de la visión neoclásica que al postular al individualismo como presupuesto básico de todo comportamiento humano genera casi una visión mítica de las relaciones sociales.

Carlos Acuña (1995: 18) así define al Análisis Estratégico (o teoría de la elección racional) que propone:

“(...) es aquel que asume que los actores en pugna son racionales y que, dada cierta distribución de recursos políticos, institucionales, económicos e ideológicos estos se comportan en defensa de sus intereses estableciendo una relación medios/fines. El cálculo con que el actor establece esta relación, y el comportamiento resultante, incorpora la percepción y conocimiento sobre las reglas y dinámica del funcionamiento que caracterizan al conjunto de las relaciones sociales en la que los actores están inmersos. Las relaciones sociales se presentan, entonces, como estructuras de opciones que conllevan distribuciones de costo/beneficios y probabilidades de éxito diferenciales para sus acciones, objetivos y realización de intereses”.

Y en esta definición ya se advierte la diferencia central de su propuesta con otro reduccionismo: el **estructuralista**. Es cierto -y él aclara- que el estructuralismo también considera la existencia de preferencias, voluntades, deseos, pero, sin embargo, creen que todas esas cosas son "*meras intermediaciones*" en una relación causal entre macrovariables independientes a macrovariables dependientes.

Sin embargo, el estructuralismo no considera que los actores tienen opciones y lo que hacen sencillamente importa para la determinación del proceso político. Esas opciones no son determinadas exclusivamente por las propiedades estructurales, sino que son causas y consecuencias de determinados procesos históricos. Por eso resulta un reduccionismo el punto de vista estructuralista.

De todos modos, hay otros dos reduccionismos, no menos importantes, que devienen del paradigma pluralista que sostiene que allí donde haya un interés común podrá surgir un "*grupo de presión o de interés*" que intentará la obtención de su propio interés. En este sentido, **el pluralismo no reconoce contradicciones estructurales en la determinación de intereses**. O sea, que este paradigma admite que en el capitalismo los privilegios no existen y que **se puede explicar la dinámica de la organización y las conductas políticas reduciendo el interés a las variables político-institucionales**. Aquí entonces uno de los reduccionismos del pluralismo: el político institucional. Acuña muestra en su Tesis doctoral como los intereses son una condición necesaria para la organización social pero no son condición suficiente.

Es decir, que no considerar el interés como motivador para la acción social es un error, pero no lo es menos, tal como lo postula el pluralismo, pretender que no haya conflicto en la determinación de los intereses. Los hay y el Análisis Estratégico los contempla.

De los postulados del propio pluralismo se deriva otro reduccionismo: el **culturalista**. Esto no es otra cosa que reducir toda explicación política a factores culturales, de momento que se los ubican anteriores a lo económico estructural como a lo político institucional. Es un error no contemplar lo cultural, pero es un reduccionismo tratar de explicar todo con una sobre-determinación del factor cultural por sobre otros los otros factores mencionados.

Descriptos los posibles reduccionismos que se derivan de las propiedades que caracterizan a toda matriz política, se tratará de mostrar como esas propiedades caracterizan ACUMAR que es, en sí misma, una matriz política de acuerdo con las definiciones utilizadas por Carlos Acuña en párrafos anteriores.

Las condiciones estructurales de ACUMAR en tanto matriz política

Una de las condiciones estructurales, que fijan límites para la realización de los intereses y de los objetivos políticos de los actores, es la situación del Estado argentino; situación que al menos se la intentará caracterizar en aspectos sustantivos vinculados con el tema a explicar.

Intentar explicar una relación entre actores del Estado, tal es el objetivo del presente trabajo que necesariamente obliga referir a qué concepciones existen del Estado y cuál es la posición sobre la que se sostiene cualquier proceso explicativo. Un trabajo de Aldo Isuani¹⁵ ilumina sobre este tópico al presentar distintos enfoques, pero también al agregar el suyo. Este autor clasifica las distintas concepciones de Estado en dos grandes grupos:

- ✓ **Aquellos que postulan que el Estado y la Sociedad son lo mismo.** Esta concepción, explica Isuani, fue abordada por los contractualistas (Hobbes, Locke y Rousseau; aunque con diferencias entre ellos) y por el propio Max Weber. Los contractualistas consideran que la construcción del Estado es de abajo hacia arriba mientras que Weber considera que la construcción sigue la dirección opuesta. Pero ambas corrientes coinciden en que Estado y Sociedad son la misma cosa.
- ✓ **Aquellos que afirman que el Estado forma parte de la sociedad.** Esta concepción, también explicada por Isuani, fue abordada por dos pensadores, aunque también manifestando diferencias entre ellos: Hegel y Marx. Si bien Marx considera como Hegel que el Estado es algo distinto de la Sociedad, lo cierto es que también lo critica ya que considera que está equivocado al especular en que el Estado trasciende la sociedad en un momento universal y de salto ético. Marx insiste en que no puede haber una trascendencia universal y ética cuando en la base social todo es desigualdad social y económica entre los miembros de la sociedad.

¹⁵ *Isuani, Aldo. Tres enfoques sobre el concepto de Estado. 2009. Mimeo.*

Pero es el propio Isuani (2009) quien ensaya una posición propia respecto de la noción de Estado. Define a la Sociedad Civil como un conjunto de individuos que viven dentro de un territorio determinado y que incluye las agrupaciones que se dan entre ellos. A su vez considera que Clase Social refiere a un conjunto de individuos que tienen en común un modo de inserción laboral y económica en la sociedad.

Según su esquema hay esferas: una es la Sociedad Civil donde hay fuerzas sociales que **no** son exactamente las clases sociales, sino que son los intereses que representan a las propias clases. En la otra esfera del esquema ubica al Estado donde distingue tres tipos de organizaciones: **1) gobierno** (superestructura): espacio capaz de dictar normas y políticas válidas para el conjunto social; **2) administración** (personas): aquella que llevan a la práctica las normas y las políticas; **3) coerción** (recursos): aquellos que usan las fuerzas públicas para que se cumplan las normas y las políticas.

Para él, el Estado no es un actor porque no tiene intereses propios. Y los tres tipos de organización que distingue dentro del Estado resultan los escenarios donde se ponen en juego las disputas que llevan adelante las fuerzas sociales. De este modo, **es imposible comprender lo que pasa en el Estado sin que antes se comprenda lo que pasa en la sociedad**. El esquema que plantea Isuani adquiere dinamismo de momento que no plantea rigideces y permite visualizar a las políticas públicas en general como el resultado de la puja de intereses al interior del Estado, en cualquiera de sus tres estamentos organizativos: gobierno, administración y coerción. Esta posición **tiene el enorme valor de hacerse cargo del conflicto que atraviesan sociedades como la argentina**.

Y el intento de explicación que persigue el presente trabajo soporta en una concepción del Estado derivada del planteo de Isuani: **se considera que el Estado es el resultado de las pujas entre las fuerzas sociales y su construcción se desarrolla a partir de la movilización, luchas, negociaciones y confrontaciones de esas fuerzas sociales**. No es posible arribar a una explicación de la situación de los actores de ACUMAR sin incorporar el conflicto de intereses que se manifiesta dentro del Estado y de sus determinantes¹⁶.

¹⁶ *Cómo puede advertirse, este planteo de Isuani encuentra parentesco con lo que sostiene el propio Carlos Acuña en su Tesis doctoral cuando remarca que en el capitalismo existen privilegios y, a propósito, se detiene en la burguesía*

Este planteo llevado al extremo presenta el riesgo de suponer que el problema del Estado Argentino solo es de poder¹⁷. Con el ejemplo citado en la nota al pie se intenta despejar ese riesgo mostrando que no solo obteniendo triunfos en el escenario donde disputan las fuerzas sociales es posible imponer políticas públicas. La imposición como fuerza social es necesaria pero no es condición suficiente para una política pública. Pero una política entre actores del Estado es co-determinada por la puja entre las fuerzas sociales¹⁸; al menos es uno de los soportes conceptuales del presente trabajo.

Si bien el enfoque de Isuani trae dinamismo para analizar el Estado lo cierto es que no agrega demasiado a cómo está el Estado argentino en su situación estructural y en aquellos aspectos que puedan vincularse directamente a ACUMAR desde su creación en los años 2006 hasta el año finales del 2010.

Cuatro cuestiones que operan como condiciones estructurales del desarrollo de ACUMAR son necesarias de ser remarcadas: **a) la cuestión interjurisdiccional; b) la cuestión intersectorial; c)**

para mostrar como ésta es una clase social estratégica y privilegiada. Es estratégica porque si sus intereses no se realizan tampoco se realizan los de la sociedad y es privilegiada pues la realización de sus intereses tiene que ocurrir antes que los de cualquier otro grupo, clase o actor social.

¹⁷ Quizás un ejemplo de gestión pública -que protagonizó el autor de este trabajo- como ilustración fáctica del desarrollo que se está haciendo sobre las concepciones del Estado. Estando el autor al frente de un organismo en el gobierno de la provincia de Buenos Aires (2006) le toca negociar con un líder de un movimiento social (piquetero) un programa de capacitación de animadores socio-culturales para el conurbano bonaerense. El líder social, con mucho aval del Gobernador y el Presidente de la Nación en ese momento, envía algunas personas de su entorno a pedir los recursos y el manejo total del programa. Luego de algunas negociaciones se formó una mesa entre ellos para discutir la situación. La posición del funcionario (autor de este trabajo) era: “no pondré en discusión los recursos porque es una decisión del Gobernador y en consecuencia la cumpliré. Sin embargo, quiero poner en discusión los nombres de los responsables de la formación y sus contenidos”. A lo que el líder en cuestión respondió: “Hernández vos no entendés cuál es el problema de la Argentina. Acá el problema es de poder. Hay que obtener poder. En consecuencia a mi interesa que los 80 compañeros que proponemos para el programa empiecen a cobrar el mes que viene. Me importa un carajo los contenidos. Hacé lo que quieras, pero nombralos. Con el nombramiento nosotros tenemos más poder...”. Este líder abraza un idealismo al suponer que obteniendo poder de ese modo y llegando al extremo de conquistar el Estado él podría implementar las políticas que quiere. No es así: la administración y los recursos de coerción no funcionan automáticamente según cambie el ganador de las fuerzas sociales en la superestructura, es decir, el gobierno.

¹⁸ En el caso de ACUMAR es más que evidente que será difícil comprender las relaciones del gobierno nacional y el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires si no se considera la puja social y política que enmarcan y determina, en muchos casos, el accionar de sus representantes a la institución. Recuérdese que en el momento de análisis que abarca la presente tesis, los presidentes de la Nación fueron Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, mientras que el Jefe de Gobierno de CABA era Mauricio Macri.

las **capacidades del Estado argentino**; d) **el rol del poder judicial en la vida pública argentina, en general, y en las políticas públicas, en particular.**

En lo que respecta a la **cuestión interjurisdiccional** cierto sentido común podría apresurar la afirmación que el federalismo argentino presenta grietas notables en cuanto a su funcionamiento. No se afirma eso desde estos párrafos, solo se señala que el campo de acción de ACUMAR presenta particulares señalamientos. Uno de ellos es que no hay ninguna normativa en épocas democráticas (ACUMAR es un primer intento) de políticas públicas de alcance metropolitanas. En consecuencia parece no haber aprendizaje entre los actores a trabajar interjurisdiccionalmente e intersectorialmente para abordar una situación de la complejidad de la Cuenca Riachuelo Matanza. No resultaba difícil prever al momento de la Sentencia que las políticas públicas están subordinadas al juego del poder político. Es posible entonces encontrar alianzas entre la provincia de Buenos Aires (al momento de la sentencia gobernada por Daniel Scioli) y el gobierno nacional (al momento de la sentencia gobernado por Cristina Fernández de Kirchner) para intervenir sobre ACUMAR pero que no sea acompañada esa alianza por el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (al momento de la sentencia gobernada por Mauricio Macri), debido a la pertenencia política de sus gobiernos. Lo mismo respecto de la realidad municipal; a priori puede suponerse que el orden de importancia estatal es Estado Nacional, estado Provincial y estado Municipal, respectivamente. Pero no necesariamente se comportan así en la realidad del ciclo de políticas públicas: no es lo mismo cómo opera frente a un conflicto, por ejemplo, el Intendente de la Matanza que un Ministro de la provincia de Buenos Aires; no necesariamente el Intendente actúa en la decisión política del ciclo de políticas públicas por detrás o por debajo del Ministro. De todos modos, la situación interjurisdiccional es presentada como un elemento importante que fija límites de acción a los actores de ACUMAR, aunque por supuesto no son límites que impiden la acción.

Referido a la **cuestión intersectorial**, en tanto condición estructural del Estado argentino, hay que reconocer la ya mencionada predominancia acentuada del poder ejecutivo sobre los otros poderes de la Argentina. Puede decirse que es un dato histórico. Bien lo señalan Carlos Acuña y Fabián Repetto (2001)¹⁹ analizando las políticas sociales, pero cabe extender sus consideraciones al conjunto de las políticas públicas. Ellos mencionan una desarticulación acentuada al interior del

¹⁹ Acuña, Carlos y Repetto, Fabián. *Marco de análisis de las políticas sociales. Capítulo 2. Proyecto sobre Políticas Sociales en América Latina. BID-CEDI. 2001.*

Estado, una falta de cultura de coordinación que cristaliza las posiciones sectoriales y atenta contra los procesos de acción colectiva ya que coordinar siempre implica ceder poder individual en pos del beneficio colectivo. Y estas características por supuesto que se trasladan a los niveles subnacionales.

Una construcción histórica de las últimas dos décadas en Argentina y que opera directamente sobre la cuestión intersectorial es la estabilidad en las políticas públicas. Una de las condiciones de esa estabilidad es también la estabilidad en las burocracias de la administración. Lo deseable es que ante los cambios de gobierno la burocracia conserve su integridad y poner a fin a los vaivenes de los cambios de gobierno para no afectar el desenvolvimiento de las políticas públicas. Esto acontece cuando hay discontinuidad institucional, es decir: alternancia de gobiernos con proyectos políticos contradictorios, sea por quiebre institucional o por traspaso democrático.

Y en esto de las discontinuidades conviene llamar la atención sobre ciertas notas del contexto inmediato que se presentaba al momento de que se emitiera la Sentencia por parte de la Corte. Contexto limitado desde el comienzo de la presidencia de Menem hasta el mediados de la primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (fines de 2010). Conviene, a fines analíticos-explicativos, hacer una sutil pero importante distinción en cuanto a la discontinuidad institucional democrática: **a) discontinuidad horizontal**: es decir cuando cambia un gobierno por otro y **b) discontinuidad vertical**: cuando hay cambio de Ministro o del superior de un organismo a cargo de políticas públicas. Resulta notorio el crecimiento de la discontinuidad vertical y no se encuentran muchos textos al respecto.

En el gobierno de Menem comenzó una tradición de conformación del gobierno donde los Ministerios tuvieron una creciente autonomía conforme incluso fueran entregados a sectores políticos en alianza o a dirigentes muy sobresalientes y autónomos o a sectores sociales determinados. Esto se acrecentó luego de Menem, es decir durante el gobierno de la Alianza y encontró su máxima expresión en la primera presidencia de Néstor Kirchner y continuó en los primeros años el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Hay un núcleo básico de decisiones importantes (pocas) que corresponden al centro de la toma de decisiones de los gobiernos, pero más allá de ese núcleo básico las decisiones de los programas y de las especificidades de cada política pública se toman en los ministerios con un grado de autonomía extrema. Esto configura el

perfil de gestiones con distintas finalidades en los diferentes ministerios que conforman un mismo gobierno. Cuando acontece el cambio de algún Ministro (discontinuidad vertical), dentro de la dependencia, se cumple el mismo efecto que cuando cambia un gobierno todo (discontinuidad horizontal): suele empezar todo de nuevo, no pocas veces la gestión anterior suele ser vista como la oposición a pesar de que son ministros del mismo gobierno. Este comportamiento estaba naturalizándose en aquellos años. Algunos ejemplos recientes al período analizado: cambio de Sergio Massa por Aníbal Fernández, de Graciela Ocaña por Juan Carlos Manzur. Algunos más antiguos: Porto por Susana Decibe, Erman González por Cavallo. E incluso los propios Secretarios de Medio Ambiente (que por ley también son los presidentes de ACUMAR) Homero Bibiloni reemplazando a Romina Picolotti; Juan José Mussi llegando cuando se va Homero Bibiloni y así se podría continuar enumerando ejemplos. En esos cambios verticales la tensión que se manifiesta al interior de los Ministerios, entre burocracia y política, es equiparable a la de los cambios de gobiernos (discontinuidades horizontales). Y es mucha.

Este fenómeno está directamente vinculado con aquello que Juan Carlos Torre (1998)²⁰ se preguntaba si los gobiernos de América Latina habían adoptado el paquete neoliberal por una profunda convicción en sus propuestas o bien si dicha adopción estaba vinculada al hecho que las elites partidarias introdujeron las reformas en sus propias agendas como **expedientes pragmáticos** que dieran garantías de poder gobernar. Torre se inclina por la segunda de las razones y se manifiesta un acuerdo explícito con el citado autor. Pero con el correr de los años el fenómeno de los expedientes pragmáticos se profundizó y extendió, de tal manera que **los gabinetes ya suelen conformarse** de acuerdo con el criterio de **expediente pragmático**: los Ministros como cabezas de isla, pero seleccionados pensando más en que comanden lo que pasa en esa isla antes que con la idea de generar un archipiélago interconectado entre los distintos ministerios. Ministerios que suelen convertirse en gestiones autónomas (relativa, obviamente) de sus propios gobiernos. Cuando esa autonomía no resulta tan intensa suele ser porque las relaciones personales entre Ministros hace que se genere una estrecha colaboración entre ellos.

²⁰ Torre, Juan Carlos. *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*. Paidós. 1998.

Estas características (Hernández 2010²¹) afectan fuertemente todo intento de intersectorialidad y es un condicionante estructural del proceso de cualquier política pública en Argentina, pero ligeramente agravado cuando esas circunstancias, además, son añadidas a una situación interjurisdiccional como lo constituye naturalmente ACUMAR.

Cunnill Grau (2005)²² es quien señala que la intersectorialidad es mucho más compleja que la mera suposición de poner dos o más áreas a trabajar conjuntamente. Señala dos elementos del concepto: a) Convergencia de esfuerzos de diferentes sectores gubernamentales y no gubernamentales para producir políticas integrales e integradas que ofrezcan respuestas a las necesidades generales; b) Articulación de saberes y experiencias en el planeamiento, realización y evaluación de acciones, con el objetivo de alcanzar resultados integrados en situaciones complejas, buscando un efecto sinérgico en el desarrollo social.

Cunnill Grau (2005) también indica tres principios a los que alude la intersectorialidad: **integración:** remite a soluciones y visiones compartidas entre distintos sectores; **inclusividad:** afecta desde el diseño hasta la evaluación de las acciones; **mancomunidad:** supone compartir recursos, responsabilidades y acciones. Según la misma autora la intersectorialidad también presenta otros rasgos distintivos: a) Interpela a la solidaridad o al poder; b) Es un proceso político cultural; y c) Es una estrategia para solución de problemas.

Revisando estos aportes de Cunnill Grau se advierte que la intersectorialidad básicamente es un proceso y no solo una enunciación como suele ser utilizado en el sentido común de los protagonistas del Estado. Referir a la intersectorialidad es políticamente correcto, pero es muy poco frecuente encontrar experiencias intersectoriales exitosas y sostenibles en el tiempo. Los principales logros que suelen exhibir los gobiernos habitualmente solo son de un solo sector de políticas públicas.

²¹ Hernández, Alberto. Inédito. Concepto expuesto y desarrollado en el examen final de la materia de Oscar Oszlak: Administración pública comparada. San Andrés. 2009.

²² Cunnill Grau, N. La intersectorialidad en el gobierno y la gestión de la política social. Ponencia ante el X Congreso Internacional del CLAD. Santiago de Chile. 2005.

Las capacidades del Estado Argentino, sin dudas, también constituyen una condición estructural que fija límites claros a los actores y la institucionalidad de ACUMAR. En el trabajo citado de Acuña y Repetto (2001: 10 y 11)²³ destacan tres tipos de capacidades que iluminan la comprensión del objetivo del presente trabajo:

“Capacidad política: fuerza relativa que posee la dependencia responsable para fijar objetivos, movilizar recursos y llevar adelante acciones, lo cual implica prestar atención tanto a la autoridad formal que emana de la institucionalidad del sistema político como a los aspectos informales que permitan formar coaliciones, sean de apoyo o de oposición.

Capacidad económica: relación entre la dotación de recursos financieros que el Ministerio u área social obtiene en el presupuesto a fin de llevar adelante sus tareas y los problemas sociales que deberán enfrentar con esos recursos.

Capacidad organizacional: modo en que la definición de roles, funciones, procedimientos administrativos y RRHH permite, o no, hacer frente a los problemas de gestión que tiene el área sociales (REVISAR CITA) que se esté analizando. Lo cual implica entre otros aspectos la posibilidad de procesar información pertinente para la toma de decisiones públicas en materia social.”

Tal como se pudo observar en la redacción textual los autores refieren a las áreas sociales, pero se considera pertinente dejar lo textual, aunque en el caso de ACUMAR se refiere a las políticas públicas en general. Aquí también hay que analizar la regla de juegos por el cual se conforma la burocracia de las áreas sociales ²⁴.

La cuarta y última condición estructural -considerada en este trabajo- lo constituye el **rol del Poder Judicial en las políticas públicas**. Tal como se ha señalado anteriormente, es claro en Argentina, tanto a nivel nacional como subnacional, la predominancia del poder ejecutivo sobre el legislativo

²³ *Acuña, Carlos y Repetto, Fabián. Marco de análisis de las políticas sociales. Capítulo 2. Proyecto sobre Políticas Sociales en América Latina. BID-CEDI. 2001.*

²⁴ *Por cierto, que se podría incluir la capacidad técnica como otra condición estructural del Estado argentino. Pero la cuestión interjurisdiccional e intersectorial constituyen una dimensión de capacidades técnicas del Estado. Pero al ser presentadas como construcción social histórica (las efectivas dificultades del Estado para coordinar e intervenir en forma interjurisdiccional) y como resulta de una particular relevancia para el caso de ACUMAR es que son tratadas en forma diferenciadas.*

y sobre el judicial. Pero ahora se recurre a Martín Böhmer (2013)²⁵ para tener una mirada más detenida sobre del Poder Judicial que, a su vez, enmarca el devenir histórico y contextual en el que se produce la Sentencia de la Corte en Julio de 2008.

Böhmer analiza al Poder Judicial enfocado en tres esferas: la de los **procesos judiciales**; la de las **estructuras administrativas**, federal y provincial; y el rol que la **tradicción política argentina le ha otorgado al Poder Judicial**.

En la **primera de las esferas, la de procesos judiciales**, Böhmer se encarga de describir cómo la comunidad jurídica ha mantenido una homogeneidad en función de varias razones entre las que enfatiza la formación dogmática en los claustros universitarios acerca de los abogados y cómo se ejerce la profesión. Dedicó detallados párrafos a la subjetividad de cómo se forman y cómo ejercen de manera individual su profesión los abogados. En ese marco, distingue la particularidad que a lo largo de la historia el Poder Judicial siempre se focalizó en conflictos individuales y no en colectivos. Esto ocurrió hasta la reforma constitucional de 1994 que habilitó un cambio estructural. Böhmer (2013: 164) lo dice así : *“Los procesos en general reglamentaban formas de resolver sólo conflictos individuales (entre sujetos privados o entre privados y el Estado), no tenían la virtualidad inmediata de resolver cuestiones colectivas y, por lo tanto, evitaban que la discusión sobre políticas públicas se judicializara.”*

Esta modificación no es un detalle jurídico: es sustantivo para entender las dinámicas de las políticas públicas en el tiempo que vino después de la reforma de 1994. Por al menos dos cuestiones:

- ✓ Los fallos sobre causas judicializada que tienen afectadas a personas individualizadas pueden ser que abarquen un conjunto de población más extensa y lo mismo con las dependencias estatales: allí donde hay un solo organismo pueden ser afectados muchos otros. El caso de ACUMAR es una muestra evidente de esta situación. Se presentan 17 personas ante la Corte Suprema de la Nación y esta emite que abarca a toda la población de los 14 municipios involucrados más Ciudad de Buenos Aires. Indudablemente antes de

²⁵ Böhmer, Martín. *¿Cuánto importan las instituciones?: Gobierno, Estado y actores en la política argentina. - 1ª ed.-* Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2013.

la Reforma Constitucional de 1994 la Corte solo hubiera referido a las 17 personas afectadas. Pero no solo en la cantidad de afectados es la novedad, sino que también en la naturaleza de la Sentencia. Efectivamente, hay allí un verdadero plan de gobierno integral con objetivos, plazos, responsables y castigos en caso de que no se cumplan en tiempo y forma con los objetivos y actividades señaladas. O sea que se está frente al primer caso (Cuenca Riachuelo Matanza), al menos de resonancia nacional, que el Poder Ejecutivo, en cualquiera de sus niveles: nacional o subnacional, pierde la predominancia en todo el proceso de las políticas públicas. Y, además: son posibles que se le impongan castigos pecuniarios al propio patrimonio de cada funcionario, inaugurando de este modo, un nuevo status quo de las políticas públicas.

- ✓ Esa modificación de principios operativos por programáticos produce un incentivo para que la sociedad civil se comporte de otra manera. Efectivamente, están dadas las condiciones para planear una acción colectiva que, aunque algunas situaciones tengas afectados personas individuales y pocas, pero se pueden prever que las Sentencias vayan más allá de quienes se presentan. En el caso de ACUMAR es la propia Corte que indica que las asociaciones civiles que se presentan están representadas por la Defensoría del Pueblo de la Nación.

Esta condición estructural del rol del poder judicial es absolutamente novedosa, pero es una condición que fija claramente los límites de acción de los actores, aunque, una vez que se profundiza en ella, también constituye una condición de política institucional. Pero debe ser tratada en su doble condición: como propiedad estructural, porque tiene un legado de construcción histórica; y también como política institucional, ya que es una regla y mecanismo organizacional en sí mismo.

Otra de las esferas refiere a las **estructuras administrativas de los poderes judiciales**. Allí distingue y explica cómo funciona la Justicia Federal y las Provinciales en Argentina. Se detiene especialmente en cómo son nombrados los jueces y cómo lo han sido a lo largo de la historia. Y, muy originalmente, Böhmer (2013: 167) llama la atención de cómo se ha ido conformando un cierto aire de familia judicial en la comunidad de la Justicia: “(...) *La familia judicial es una forma coloquial de referirse a un complejo fenómeno que entreteje normas de los tres niveles, reglas*

formales de conducta, reglas formales de procedimiento y de adjudicación de poderes y, asimismo, reglas informales que encarnan la particular forma de cumplir o de evitar el cumplimiento de las reglas formales. En ese contexto de creencias, actitudes y hábitos, la “familia” se crea a partir de las prácticas que conforman dos carreras profesionales entrelazadas: la carrera judicial y la carrera docente en las facultades de derecho.”

Y ese hecho de intervenir casi exclusivamente sobre conflictos individuales, más cierto ejercicio de los abogados de manera individual, más un desarrollo profesional de los “integrantes de la familia” de toda la vida dentro del Sistema hace que genere un funcionario judicial con cierta tendencia endogámica. Esto último no lo dice Böhmer, pero resulta pertinente aseverarlo a partir de su análisis. ¿Por qué resulta relevante esta original mirada de Böhmer sobre el Poder Judicial? Porque habilita el interrogante acerca de si la Corte Suprema, cuando emitió la Sentencia, tuvo en cuenta los medios de los que disponía para que se cumpliera lo que ordenaba: ¿tenía la Corte antecedentes en materia de conflictos colectivos para emitir juicios tan relevantes complejos, en el qué y en el cómo, aplicar políticas públicas en una cuestión colectiva como el caso Mendoza?; ¿tenía la Corte Suprema suficiente conocimiento de cómo funciona el Poder Ejecutivo a la hora de diseñar e implementar políticas públicas intersectoriales e interjurisdiccionales? Retomaremos más adelante estos interrogantes.

La tercera esfera que analiza Böhmer (20017: 171) refiere al rol que la tradición política argentina ha puesto al Poder Judicial en relación con otros poderes públicos: “(...) *la tradición política en nuestro país asignaba un rol relativamente modesto para el Poder Judicial, sobre todo en relación con los otros poderes públicos. En efecto, relativizada su capacidad de control de los poderes mayoritarios (y más aún de los ejecutivos de facto) y relegado a la administración caso a caso de los conflictos (en realidad de los conflictos sociales capaces de evitar los numerosos filtros culturales, sociales, económicos y técnicos y llegar a solicitar una decisión jurisdiccional), el Poder Judicial quedó afuera de la administración de la cosa pública.*”

La autarquía presupuestaria del Poder Judicial, mayoritariamente respetada por el Poder Ejecutivo a través de la historia, contribuyó a ese alejamiento de la cosa pública a veces disfrazada de neutralidad. Hubo momento que parecía que la Corte se ocupaba de cosas lejanas del mundo cotidiano que afectaba a las personas de a pie. Böhmer (2007: 172) refiere a cuando la situación

comienza a complejizarse: “(...) *A medida que los procesos se han hecho más complejos y la conflictividad social se acrecentó, el impacto en la justicia se tradujo en una mayor litigiosidad que, sin embargo, no provocó un necesario cambio de cultura y hábitos profesionales. Esa creciente tensión generó no sólo una mayor ineficacia en la aplicación de la ley y una mayor ineficiencia en la administración de los recursos, sino también una creciente sensación pública de desconfianza en cuanto a que el Poder Judicial sea una institución con la que se pueda contar para resolver conflictos. No sólo impacta en la desconfianza social el mal estado del servicio público de justicia, también preocupa la imposibilidad de hacer ejecutar la ley e incluso a veces las Sentencias, que son burladas por litigantes cuyos bienes desaparecen, o por causas que prescriben como consecuencia del moroso transcurso del proceso, o que llegan demasiado tarde para resarcir debidamente el derecho reclamado.*”

Finalmente Böhmer (2013: 176) desarrolla un concepto que también ayuda a comprender cierta clima de estructura en que se emite la Sentencia en Julio de 2008. Refiera a **Judicialización de la política**: “*Consiste en la utilización del Poder Judicial para obtener o acelerar la implementación de una política pública decidida por los órganos mayoritarios, o para continuar la discusión de decisiones que los órganos mayoritarios habían tenido por finales. En la lógica tradicional de los derechos, lo que llamamos judicialización es agregar, a la tradicional tarea de los jueces de aplicar la ley (respetar y hacer cumplir las decisiones mayoritarias), la de controlar su constitucionalidad (es decir, decidir si violan derechos o procesos de tal forma de erosionar la legitimidad del sistema) sin arbitrariedad (lo cual hace honor a las decisiones anteriores, en el sentido de decidir casos similares de forma similar, y brinda seguridad jurídica a la comunidad).*”

Si bien Böhmer refiere a Judicialización de la Política a secas, se lo podría comprender como que habla de las Políticas Públicas. Entonces es posible analizar ACUMAR dentro de este concepto. Allí donde antes estaba solo el Poder Ejecutivo (a veces acompañado por una norma emitida por el Poder Legislativo que rubricaba lo que el Ejecutivo pensaba hacer) ahora aparece dictaminando y amenazando con sanción el Poder Judicial. En este sentido la Sentencia del 8 de Julio de 2008 es paradigmática.

Hasta aquí entonces desarrolladas las 4 condiciones estructurales consideradas para ACUMAR en tanto matriz política: **a) la cuestión interjurisdiccional; b) la cuestión intersectorial; c) las**

capacidades del Estado argentino; d) el rol del poder judicial en las políticas públicas. Estas 4 cuestiones, al mismo tiempo, constituyen aspectos del Estado argentino considerado como un resultado de las fuerzas que intervienen en la sociedad.

Condiciones políticas institucionales de ACUMAR, en tanto matriz política

Estas condiciones constituyen el conjunto de reglas y mecanismos organizacionales y jurídicos institucionales que determinan probabilidades diferenciales para el logro de los objetivos que persiguen los actores. Estas condiciones determinan la capacidad o el poder de todo actor sociopolítico de organizarse, definir y ejecutar estrategias y tácticas en pos de los objetivos que se auto-asigna. En consecuencia, no hay explicación posible sin tener en cuenta este conjunto de variables políticas institucionales que organizan el poder político de una sociedad.

Referir a condiciones político-institucionales obliga a definir instituciones. Acuña y Repetto (2001: 16) acentúan su visión de que *“las instituciones son el conjunto de reglas que brindan una estructura de incentivos para el accionar de los actores”*. Sin embargo, en ese mismo trabajo avanzan en precisión al definir a instituciones como *“(…) reglas que apuntan a resolver tanto problemas de coordinación como de conflictos distribucionales. Las instituciones tienden a resolver problemas de coordinación estabilizando las expectativas sociales por medio de la provisión de información y sanciones, estructurando comportamientos en una dirección resultante de equilibrios. (...) esos resultados no son neutrales con respecto a los conflictos de intereses, si no que implican que los equilibrios alcanzados necesariamente comportan resoluciones de conflictos distribucionales”*.

Acuña y Repetto (2001: 16) son quienes continúan diciendo que tanto las instituciones formales como las informales son reglas que necesariamente deben ser, en todo funcionamiento institucional, ordenadas jerárquicamente de acuerdo con el nivel de dominio que tienen. Ellos señalan 3 niveles de dominios.

Las Reglas de primer nivel (**R1**) son las más cercanas a los hechos observados. Es decir que refieren a resultados o contenidos específicos. Son las que estructuran las opciones para las estrategias de los actores y determinan resultados específicos con relación a temas puntuales. *“(…)*

En equilibrio esta regla es tomada como dada: los actores maximizarán sus intereses implementando estrategias en función de sus recursos, ideología, intereses y la estructura de opciones definidas por las reglas creíbles.” Por cierto, que el equilibrio de la R1 puede ser afectado por los actores. Un claro ejemplo de R1 son programas de gobierno que pueden ser aprobados por distintos espacios del poder ejecutivo, tal el caso de la Asignación Universal por hijo.

Las Reglas de segundo nivel (**R2**) se encuentran más alejadas de los hechos observables y resultan determinantes de aquellas que refieren a los contenidos específicos (R1). Ejemplos claros de R2 formales son las leyes aprobadas por el parlamento y promulgadas por el Poder Ejecutivo.

Las Reglas tercer nivel (**R3**) gobiernan las del escalón inferior (R2) pero también determinan la de resultados específicos como las (R1). Pero a su vez las R3 son las que señalan cómo se hacen las reglas (sobre todo formales) e incluso construyen la arquitectura general de los de los procesos políticos y jurídicos de las sociedades. Suele decirse que un ejemplo claro de R3 son las Constituciones Nacionales.

Las escaleras se las sube de a un escalón, pero la presentación jerárquica de las Reglas institucionales no debiera producir equívocos: no hay linealidad automática entre los distintos niveles de dominio de las instituciones; las reglas no son como las escaleras: no se suben de a un escalón. La historia juega su papel y sus determinaciones y no siempre se establece una lógica clara en las Reglas 1, 2 y 3. Sin embargo, tal clasificación es más que óptima al momento de diseñar un marco analítico de una realidad dada como es el caso que ocupa a este trabajo: ACUMAR como matriz política. A continuación, se establecen cómo se dan estos núcleos institucionales al interior de ACUMAR.

El sistema de Reglas propuesto por Acuña y Repetto (2001) otorga elasticidad a los posibles marcos analíticos que se diseñen. Dicho esto en el sentido que no son definiciones rígidas, sino que permiten estiramientos de acuerdo con los objetos a ser analizados. Así por ejemplo si el nivel de análisis toma a un país como un todo la Constitución Nacional es R3 y una Constitución Provincial es R2; pero si el marco analítico diseñado es una provincia la propia Constitución provincial se transforma en R3 (y la nacional sigue siéndolo).

Para el caso de ACUMAR es claro que la Sentencia de la Corte emitida el 8 de Julio es claramente un Regla formal de segundo nivel (R2) de acuerdo al dominio que alcanza ya que efectivamente determina la capacidad o el poder de los actores sociopolíticos de organizarse, definirse y ejecutar estrategias y tácticas en pos de los objetivos establecidos para sus accionares.

La Sentencia de la Corte Suprema (2008: 15 y siguientes)²⁶ abunda en considerandos y resuelve Sentenciando 11 puntos. Se los cita textualmente en cursiva:

1. *"Dictar Sentencia con respecto a las pretensiones que tienen por objeto la recomposición y la prevención".*
2. *"Ordenar a la Autoridad de Cuenca que contempla la ley 26.168 el cumplimiento del programa establecido en los considerandos".*

Ese programa está desarrollado en el transcurso de la Sentencia en 9 puntos:

- I. **Objetivos:** deben ser perseguidos en forma simultánea: *"1) La mejora en la calidad de vida de los habitantes; 2) La recomposición del ambiente en la cuenca en todos sus componentes (agua, aire y suelos); y 3) La prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción"* (Corte Suprema de la Nación. 2008).
- II. **Información pública.** Ordena en un plazo estipulado de días un sistema de información pública digital vía Internet para el libre acceso de la población. El incumplimiento hará recaer una multa diaria sobre el responsable y a pagar con su patrimonio personal.
- III. **Contaminación de origen industrial.** Aquí enumera 10 puntos que refieren a distintas cuestiones: inspeccionar las empresas existentes; identificar aquellas que se consideren agentes contaminantes e intimarlas para que presenten el plan de reconversión y a su vez evaluar y expedirse sobre los distintos planes. Clausurar las empresas que no hayan presentado el plan o que el mismo no haya sido aprobado, aunque facultan a extender plazo

²⁶ Corte Suprema de la Nación. Causa: *"Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza Riachuelo). Sentencia del 8 de julio de 2008. Página 15 y siguientes.*

si hay situaciones sociales de gravedad, derivadas de la clausura. Dar a conocer líneas de créditos existentes para la reconversión de las empresas; exigir una presentación trimestral del estado de agua, aire y suelo del Cuenca; presentar públicamente el plan integral de reconversión industrial y relocalización; presentar públicamente el estado de avance del Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios (fechado en noviembre de 2006). El no cumplimiento en tiempo (que los establece para cada punto) y forma de cada uno de los puntos prevé una multa a ser pagada por el responsable de su patrimonio personal.

- IV. **Saneamientos de basurales.** Ordena que ACUMAR debe cerrar todos los basurales a cielo abierto; impedir la apertura de nuevos al momento a partir de la Sentencia; erradicar todas las habitaciones sobre los basurales como la instalación de nuevas; concretar un plan de Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos. El no cumplimiento en tiempo (que los establece para cada punto) y forma de cada uno de los puntos prevé una multa a ser pagada por el responsable de su patrimonio personal.
- V. **Limpieza de márgenes de río.** Transformar toda la ribera en área parqueizada, desratizando, limpiando y desmalezando sectores individualizados.
- VI. **Expansión de la red de agua potable.** Ejecutar el plan previsto a tal fin, informar sobre la marcha del mismo y, en todos los casos, establecer y aclarar públicamente plazos y asignación presupuestaria efectiva. El no cumplimiento en tiempo y forma de lo Sentenciado prevé una multa a ser pagada por el responsable de su patrimonio personal.
- VII. **Desagües pluviales.** Ejecutar el plan previsto a tal fin, informar sobre la marcha del mismo y, en todos los casos, establecer y aclarar públicamente plazos y asignación presupuestaria efectiva. El no cumplimiento en tiempo y forma de lo Sentenciado prevé una multa a ser pagada por el responsable de su patrimonio personal.
- VIII. **Saneamiento cloacal.** Ejecutar el plan previsto a tal fin, informar sobre la marcha del mismo y, en todos los casos, establecer y aclarar públicamente plazos y asignación

presupuestaria efectiva. El no cumplimiento en tiempo y forma de lo Sentenciado prevé una multa a ser pagada por el responsable de su patrimonio personal.

- IX. **Plan sanitario de emergencia.** Indica hacer un mapa socio demográfico y encuesta de factores ambientales de riesgo para determinar la población en situación de riesgo; elaborar 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 y un sistema de seguimiento de los casos detectados para verificar la prevalencia y supervivencia de tales patologías; elaborar un Sistema de Registro y Base de Datos de acceso público de las patologías detectadas en la Cuenca; especificar las medidas de vigilancia epidemiológicas adoptadas en la zona de emergencia. Y una vez cumplidos esos pasos elaborar el Plan Sanitario de Emergencia con programas sanitarios específicos. El no cumplimiento en tiempo y forma de lo Sentenciado prevé una multa a ser pagada por el responsable de su patrimonio personal.

3.- *“Disponer que el Estado Nacional, Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son igualmente responsables en modo concurrente con la ejecución de dicho programa.”*

Este punto convierte a los tres Estados en actores determinantes de la situación de momento que no solo son, por ley, integrantes de ACUMAR sino que también son responsables, concurrentes e individuales, es decir por fuera de ACUMAR, frente al desarrollo de la causa.

4.- *“Establecer que la Auditoría General de la Nación realizará el control específico de la asignación de fondos y de ejecución presupuestaria de todo lo relacionado con el Plan Integral de Saneamiento.”*

Este punto determina capacidades para que la Auditoría se convierta en un actor también protagonista de ACUMAR, aunque formalmente no integre el organismo (sería informal según la ley que establece y regula ACUMAR, pero sería formal según esta propia Sentencia de la corte). La Corte ordena que sea el organismo que controla la asignación y la ejecución presupuestaria del plan.

5.- *“Habilitar la participación ciudadana en el control del cumplimiento del Plan de Saneamiento y del programa fijado en el presente.”*

6.- *“Encomendar al Defensor del Pueblo de la Nación la coordinación de dicha participación, mediante la conformación de un cuerpo colegiado en el que participarán los representantes de las organizaciones no gubernamentales que intervienen en esta causa en condición de terceros interesados.”*

Estos puntos -5 y 6- establecen reglas de participación social y también determinan la capacidad o el poder de un actor para representar a las distancias instancias de participación social. Ese actor pasa a ser el Defensor del Pueblo de la Nación

7.- *“Atribuir competencia al Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes para conocer en todas las cuestiones concernientes a la ejecución de este pronunciamiento y en la revisión de las decisiones finales tomadas por la Autoridad de Cuenca, según el alcance establecido en los considerandos 20 y 21.”*

Este es un punto donde claramente también la R2 determina capacidades de los actores. En este caso, establece que el gobierno de la Sentencia será conducido por un Juez Federal y no por la Corte en forma directa; aunque esta se reserva el hecho de intervenir periódicamente monitoreando la marcha del plan que la propia Corte incorpora en la Sentencia.

Establece posteriormente 4 puntos más que son obviados en este marco por incursionar en una temática jurídica-técnica que excede los contornos de los temas que se están desarrollando.

Otra de las Reglas de segundo nivel (**R2**) importantes es la propia Ley que crea y que da lugar al funcionamiento de ACUMAR y el propio reglamento de funcionamiento realizado y aprobado por la conducción de ACUMAR. También en esta situación abundan las R1 y pueden citarse las derivadas del R2 en la parte correspondiente al programa presentado por la propia Corte y apenas esbozado en la página anterior. Ejemplo: el Plan Sanitario de Emergencia, que es diseñado y

aprobado por el Ministerio de Salud de la Nación, el provincial y de la Ciudad más la participación de las áreas de Salud de los municipios afectados.

Actores de ACUMAR, en tanto matriz política

Acuña y Repetto (2001: 18) señalan dos definiciones, citando a otros autores, que son consideradas pertinentes para el presente marco conceptual. Una de tipo más general cuando mencionan a Meltsner quien señaló: *“el término actor es un concepto abierto que el analista debe adaptar a los requerimientos del estudio”*. Pero los mencionados autores argentinos también citan a Belmartino (1998) quien formula una definición que se toma como propia en el presente diseño: *“...aquellos individuos o grupos que ocupan una posición estratégica en el sistema de decisiones y que responden, en el proceso de formación de políticas, por las funciones de articulación del campo cognitivo y del campo del poder. En tanto mediadores son quienes definen los temas de debate y el marco intelectual en el cual se desarrollan las negociaciones, alianzas y conflictos que sustentan la toma de decisiones”*.

Y a su vez los mismos autores sostienen que a la hora de definir un actor hay que considerar tres elementos: intereses, recursos e ideología.

- ✓ **Intereses.** La noción de interés es una de las más difíciles de dilucidar en las ciencias sociales. Conviven al respecto posturas que producen una tensión que adquiere un carácter dilemático. Por un lado, la perspectiva subjetiva que parte de considerar que interés es simplemente lo que un actor dice que es interés para él. Pero ¿qué pasa cuando ese actor no tiene información respecto de determinado tema? Por el otro lado, los objetivistas que consideran interés todo aquello que beneficia a un actor más allá de que éste lo reconozca como tal. Esta noción abre la puerta a los autoritarismos: alguien determina que es mejor para el otro. Los autores toman una posición ecléctica respecto de interés: **a)** es necesario incorporar el punto de vista el actor; **b)** es necesario incorporar el punto de vista de los expertos; y **c)** es necesario incorporar los intereses sociales que no se expresan ni en los comportamientos ni en las emergencias de los actores porque constituyen un tema central para los objetivos de muchas de las políticas públicas.

- ✓ **Recursos.** ¿Qué hace a determinados colectivos actores de una política pública? En este caso se sigue a Acuña pero en co-autoría Chudnovsky (2013: 44)²⁷ quienes categorizan distintas propiedades en relación con las **capacidades** que tienen los actores, tanto estatales como sociopolíticos, para organizarse y desplegar sus estrategias.
 - a. *Capacidad **organizacional**: habilidad de sostener la coordinación de la acción a partir de la definición de roles y funciones, y de contar con procedimientos administrativos y recursos económicos y humanos suficientes para implementar estrategias o políticas.*
 - b. *La capacidad de **representación y gobierno**: en el caso de actores estatales remite a la habilidad de ejercer la autoridad; en el de actores sociopolíticos refiere a la disponibilidad de un liderazgo capaz de expresar con legitimidad a quienes conforman su “base” de sustentación y de ejercer autoridad sobre estos, la que, articulada con el resto de las capacidades, determina en ambos tipos de actores la habilidad de movilización política o de resolver problemas de acción colectiva y presionar a otros actores.*
 - c. *La capacidad de **actuar ideológicamente**: esto es, tanto de descifrar el contexto como de producir un sentido para el accionar emprendido que se ajuste a los intereses, identidad, valores y normas de la comunidad que se representa/ gobierna.*
 - d. *La capacidad de **negociación**: es decir, la habilidad de llevar adelante intercambios para ejercer la autoridad o bien para influir en las instancias reales de formulación y gestión de las políticas.*
 - e. *La capacidad de **“salida”** de una situación considerada inconveniente por parte del actor: exit, en palabras de Hirschman (1970), implica la posibilidad no sólo de evitar costos abandonando una situación estratégica desventajosa, sino también de alcanzar beneficios utilizando esa capacidad como forma de presión o chantaje hacia los otros actores.*

- ✓ **Ideología.** Acuña y Repetto (2001: 22) definen ideología como las *“Ideas que ordenan (constituyen el mapa cognitivo de los actores) prioridades, sensibilizan estados del mundo deseables y promueven ciertos cursos de acción en detrimento de otros a través de la provisión*

²⁷ Acuña, Carlos H. Chudnovsky, Mariana. *¿Cuánto importan las instituciones?: Gobierno, Estado y actores en la política argentina.* - 1ª ed.- Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2013.

de una explicación sobre cómo funcionan, podrían y deberían funcionar, las relaciones sociales". Los autores alejan la ideología de lo valorativo e incluso de lo falso/verdadero. Afirman que sin comprender la ideología de actor no se puede explicar el porqué de sus comportamientos. Obviamente que la relación entre ideología e interés es claramente estrecha. Un tema muy importante a la hora de tratar la ideología es el papel que juega la información que como tal incluye la discusión técnica de los temas.

Siguiendo a Melster quien dice que actor es un concepto abierto que hay que cerrar de acuerdo al estudio en el que se trabaje, puede señalarse los actores que protagonizan el accionar de ACUMAR de acuerdo a su propia conformación.

Secretaría de Medio Ambiente (preside ACUMAR), **Ministerio de Planificación**, **Ministerio de Salud**; **Ministerio de Desarrollo Social** (todos del Gobierno Nacional). **Ministerio de Planificación** y **Organismo provincial para el desarrollo sustentable (OPDS)** (Gobierno de la provincia de Buenos Aires). **Ministerio de Desarrollo Urbano** y **Ministerio de ambiente y espacio público**. (Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

De la propia formulación de la Sentencia se desprenden algunos otros actores.

- ✓ **La Corte Suprema:** que cuando Sentencia establece una regla institucional que habilita un tipo de juego de política públicas, pero cuando, a través de la Sentencia, se reserva el derecho de *“mantener la tramitación de la causa ante esta Corte en lo atinente a la reparación del daño colectivo”* se transforma en un actor más del juego de políticas públicas que se da en ACUMAR.
- ✓ **Juez Federal** que gobierna el cumplimiento de los términos de la Sentencia.
- ✓ **La Auditoría General de la Nación** que está indicada por Sentencia a realizar el control específico de la asignación de fondos y de ejecución presupuestaria de todo lo relacionado con el Plan Integral de Saneamiento.

- ✓ El **Defensor del Pueblo de la Nación** quién, según Sentencia, ha de coordinar la participación social, mediante la conformación de un cuerpo colegiado en el que participarán los representantes de las organizaciones no gubernamentales (ONG) que intervienen en esta causa en condición de terceros interesados. Esas ONG son: Fundación ambiente y recursos naturales, Fundación Greenpeace Argentina, Centro de estudios legales y sociales y Asociación vecinos de la Boca.
- ✓ Los **Intendentes** de los **14 municipios** por donde circula el Río Matanza Riachuelo: Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Esteban Echevarría, Almirante Brown, Ezeiza, La Matanza, Marcos Paz, General Las Heras, Cañuelas, Merlo, Morón, San Vicente, Presidente Perón.

A los efectos de la explicación que persigue el presente trabajo el énfasis analítico está puesto en los actores del poder ejecutivo que conforman ACUMAR: los 4 ministerios del gobierno nacional, los 2 del provincial y los dos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Más el Poder Judicial enfocado en la Corte Suprema de la Nación.

El ciclo de políticas públicas y la Sentencia de la Corte como juego que juegan los actores

Hasta acá, solo se había definido conceptualmente lo que es un matriz política, lo que son sus tres propiedades y se las ha relacionado con el caso de estudio que es ACUMAR. Pero la presentación desarrollada hasta aquí puede dar una idea de cierta rigidez o de marco estático. Para otorgarle dinámica hay que plantear las instituciones como juegos que juegan los actores. Por cierto, que la regla determina la capacidad o el poder de todo actor sociopolítico de organizarse, definir y ejecutar estrategias y tácticas en pos de los objetivos que han de perseguir los actores en la Sentencia de la Corte Suprema.

Ninguno de los actores mencionados juega solamente el juego de ACUMAR, sino que anidan en otros juegos que necesariamente han de ser considerados para la propia explicación del juego del que se ocupa el presente trabajo.

Pero para analizar a la Sentencia como un juego que juegan los actores hay que referir al concepto de políticas públicas y al ciclo que comprende las mismas.

Si bien Tamayo Saéz (1997: 281) establece una definición clara, sencilla y accesible de políticas públicas cuando dice que son un *“Conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”*. Pero Acuña y Repetto (2001: 24) agregan un carácter de construcción dinámica al afirmar que *“las políticas públicas son el resultado de un complejo tejido o red de relaciones entre diversos actores. El entendimiento de la producción e impacto de las políticas demanda la comprensión de los incentivos que el tejido institucional (formal e informal) le presenta a dicho actores, los incentivos que forjan su comportamiento. Y ese tejido institucional constituye una estructura cuya explicación solo puede surgir de su comprensión como totalidad”*. Y son estos mismos autores los que establecen un ciclo de políticas públicas en 5 pasos: 1) Estructuración del problema público y su ingreso en la agenda gubernamental; 2) Generación de alternativas; 3) Toma de decisión/diseño; 4) Implementación; 5) Evaluación. Tamayo Saéz formula un ciclo de 4 pasos donde fusiona el segundo y el tercero de Acuña y Repetto, es decir que no distingue como pasos separados la generación de alternativas y sus decisiones.

Señalan como características que los ciclos de políticas públicas no constituyen juegos extendidos ya que no admiten varias vueltas o movida por parte de los actores y porque los jugadores no son -necesariamente- los mismos en cada coyuntura sucesiva. No todos los actores participan en todas las fases, pero tampoco un solo actor participa con la misma intensidad en todos los momentos.

Ahora bien, a esta altura cabe el interrogante: ¿cómo explicar el proceso político de las políticas públicas en este caso? Se lo explica en función de la resultante entre las instituciones intervinientes (en este caso el énfasis está puesto en la naturaleza de la Sentencia de la Corte) que ordena y organiza el poder público respecto de la Causa Matanza Riachuelo y el accionar y capacidad intersectorial y coordinado entre los actores involucrados.

Conviene apuntar el significado de **proceso político** considerado en este trabajo: es la articulación de actores que enfrentan diversas opciones dentro de tres conjuntos de restricciones que

caracterizan toda matriz política: el estructural-económico, el político institucional y el ideológico. Y por esto el proceso histórico deber ser comprendido como la consecuencia en que esa intencionalidad y acciones se combinan en un contexto dado. **De ninguna manera debe entenderse al proceso histórico como la consecuencia de la manifestación de un actor individual o colectivo.** De todas maneras, todo proceso explicativo debe considerar las relaciones sociales en las que están inmersos los actores. Y por esto el **comportamiento político** no es solo consecuencia (o variable dependiente) de los condicionamientos que sufre un actor, sino que, además, materializa la intención del actor de dar respuesta a, y muchas veces a redefinir, esos condicionamientos. Además, las contingencias -la historia lo muestra- son de gran peso en las reformulaciones de propiedades estructurales, opciones de los actores y en la racionalidad que caracterizan a los mismos comportamientos.

El proceso político de ACUMAR es objeto de interés especial en este trabajo. **No es una investigación que conduce o que se ocupa de los contenidos temáticos de las distintas políticas públicas.** Si no que intenta advertir e indagar en cómo son los comportamientos de los actores políticos, en el ciclo de políticas públicas, respecto de la Sentencia pronunciada por la Corte Suprema. Sentencia que estrena en Argentina un arreglo institucional donde no hay predominancia del poder ejecutivo en el ciclo de políticas públicas. Como bien advertimos, explicar el comportamiento de los actores políticos ACUMAR, frente a esta nueva realidad, es el objetivo principal que se persigue en este trabajo.

¿A qué se ha jugado en la Cuenca desde el comienzo de los tiempos?

Algunos hechos relevantes que acontecieron alrededor de la situación de la Cuenca Riachuelo Matanza actúan como separadores de segmentos temporales en los que es posible encontrar estabilidad y que en consecuencia pueden denominarse *coyunturas estratégicas* (Acuña 1995), en el sentido que son aquellas en las que hay un objeto dominante de la acción de los actores y que por lo tanto ordena las prioridades que se fijan los actores. Ciertas condiciones de una coyuntura estratégica pueden convertirse en condiciones iniciales de una próxima coyuntura y así sucesivamente. De ese modo, se puede dotar a cada coyuntura o segmento temporal de estabilidad y de ese modo poner en juego un análisis estratégico a través de la teoría de juegos.

Tres hechos relevantes, entre el 2006 y 2008, acontecieron alrededor de la situación de la Cuenca Matanza Riachuelo que permiten segmentar temporalmente tres coyunturas distintas.

- a. El **primero** es que el Congreso Nacional aprobó un proyecto de ley del Ejecutivo para crear **la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR)**. Año 2006.
- b. Otro **hecho**: un conjunto de 17 trabajadores de la salud de la ciudad de Avellaneda se presentó ante la Corte Suprema de la Nación al descubrirse, ellos mismos, que estaban contaminados con plomo en sangre a consecuencia de trabajar en la zona. Año 2006.
- c. El **tercero** de los hechos es que la Corte Suprema de la Nación, recolecta pruebas, testimonios y finalmente formula Sentencia el 8 de julio de 2008 ²⁸.

Resulta conveniente a esta altura recordar la pregunta-objetivo que orienta el presente trabajo:)
¿Cómo es el desempeño de los actores políticos integrantes de ACUMAR, en lo que se refiere al ciclo de políticas públicas, frente a la Sentencia de la Corte Suprema en la situación de la Cuenca Riachuelo-Matanza?

Considerando los tres hechos podemos arribar a tres secuencias temporales distintos y que permiten un análisis diferenciado de la situación.

- ✓ **Tiempo 1 (T1)**: la historia alrededor de las intervenciones en la cuenca desde el comienzo de los tiempos hasta la creación de ACUMAR. El argumento que esgrimo, para no poner una fecha de inicio concreta, concurre a avalar este atajo metodológico: se agrupa toda la historia en un tiempo determinado porque se quiere hacer foco en el tiempo 2 y 3, verdadera novedad de arreglo institucional en las políticas públicas argentinas. Dicho esto, se solicita la posibilidad de considerar este **t1** tal como es presentado: todo tiempo pasado hasta la creación de ACUMAR.

²⁸ Corte Suprema de la Nación. Causa: “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza Riachuelo). Sentencia del 8 de julio de 2008.

- ✓ **Tiempo 2 (T2)**: Año 2006 en el que concurren dos fenómenos: **a)** la creación de ACUMAR; **b)** la demanda de 17 trabajadores de la salud a la Corte Suprema de la Nación hasta tanto la Corte dicte Sentencia.
- ✓ **Tiempo 3 (T3)**: a partir del 8 de julio de 2008 cuando la Corte Suprema de la Nación dicta Sentencia.

Tiempo 1: el reino del dilema del prisionero

El supuesto central de este trabajo es que los actores cuentan con *racionalidad estratégica*²⁹ (Acuña 1995). Por otra parte, se asume que el medio ambiente es un **bien público** (no rival en el consumo y no excluyente, ya que lo disfrutan quienes hayan o no contribuido a su provisión). Tal como argumenta Dixit, A. y Nalebuff, B. (1991), la mano invisible postulada por Smith, garantía del funcionamiento óptimo de los mercados, tiene limitaciones y, en el mejor de los casos, puede aplicarse únicamente cuando todo tiene un precio. La **contaminación ambiental** es claramente un caso de ausencia de los mecanismos de mercado: si un individuo, firma o gobierno, no está obligado a afrontar un mayor costo (por ejemplo a través de multas, impuestos, sanción legal o castigo electorales) por hacer daño al resto de la sociedad a través de la polución, o en caso contrario recibir una recompensa por hacerle bien a otros, hará aquello que mejor satisfaga su interés personal y se presume que resultado será el peor desde el punto de vista colectivo.

El problema estratégico de la Cuenca Riachuelo Matanza en el **T1** se encuentra en el hecho de que, **si bien todos los actores estatales se hubiesen beneficiado con un río y un medio ambiente más saludable, cada uno prefería alcanzar ese escenario sin realizar ningún sacrificio** (free-rider), es decir, sin hacer ningún aporte a la acción colectiva. Dado que la coordinación de esfuerzos de todos los actores es el primer paso básico para resolver la situación de la Cuenca

²⁹ **Racionalidad estratégica**: es aquella que en oposición a la paramétrica no asume como parámetro dado y constante el comportamiento de los otros, sino que considera tanto el comportamiento propio como el de las otras variables. Acerca de esta **variabilidad**, manifiesta que está determinada por: **a)** La estructura **costo/beneficio** de las opciones estratégicas; **b)** La estructura de las **preferencias** de los actores; **c)** La **interdependencia** en la toma de decisiones estratégicas. A su vez esta **interdependencia** tiene tres propiedades: **c1)** Los beneficios de cada actor dependen de las **decisiones** del conjunto de los actores intervinientes; **c2)** Los beneficios de cada actor dependen de los **beneficios** de todos los actores intervinientes; **c3)** La elección de cada actor depende de la **elección** de los otros actores.

Riachuelo Matanza, el conflicto del **T1** puede modelizarse en los términos “Cooperar (C), no Cooperar (\neg C). La estructura de preferencias es igual para todos los jugadores (simétrica), a saber: $(\neg C, C) > (C, C) > (\neg C, \neg C) > (C, \neg C)$. Esto es así porque cada actor prefería:

- a. **Primera opción (\neg C, C):** mantener su comportamiento frente a la situación de la Cuenca que le pertenece (en el sentido que ningún municipio, ni la provincia, ni el gobierno de la ciudad tiene el 100% del problema ni de la solución) y que el resto de los actores coopere para que se detenga el deterioro ambiental.
- b. **Segunda opción (C,C):** colaborar con la acción colectiva si el resto lo hacía, con tal de evitar el daño mayor de la Cuenca.
- c. **Tercera opción (\neg C, \neg C):** no colaborar si el resto no lo hacía, manteniéndose el status quo.
- d. **Cuarta opción (C, \neg C):** la peor opción era asumir de inmediato el costo de mitigar la situación de la Cuenca y que el resto no colabore con lo cual no se detendría el deterioro de la Cuenca.

Estamos frente a un dilema del prisionero donde la **estrategia dominante es no colaborar**. El equilibrio de Nash es (\neg C, \neg C), el peor de los resultados posibles para la sociedad en su conjunto porque ningún actor tomaría acciones consistentes para luchar contra la contaminación. En el juego propuesto hay información completa, ya que todos conocían la estructura de pagos de todos los jugadores e incluso el pago que recibirían por ellos mismos por sus acciones. La matriz normal modelizada corresponde a un contexto de información imperfecta (juego en simultáneo) aunque en el caso de información perfecta (juego secuencial, solución con “Inducción hacia atrás”) el resultado es el mismo porque la estrategia dominante es no cooperar.³⁰

³⁰ Cabe agregar un comentario de enormes implicancias para el análisis de la situación. La cuestión ambiental en **T1** no formaba parte de la agenda ciudadana y menos de la gubernamental. En consecuencia, toda la no-acción de los gobiernos en la cuestión ambiental no traía sanciones legales o políticas para los gobiernos. Menos electorales; en otras palabras: no hacer nada en lo medio ambiental no provocaba costos de parte del “público” que “observaba” el juego. Hacer algo bueno en lo medio ambiental no hacía ganar elecciones, pero no hacerlo tampoco hacía perderlas. Es comparable esta situación -por la inversa- con las pasteras instaladas en Uruguay. Ese era un problema a futuro y que afectaba a mucha menor cantidad de gente y sin embargo todo un país tomaba posición al respecto. Hasta el entonces presidente Kirchner movilizó a todo su gabinete y al resto de los gobernadores a un acto a Entre Ríos. Nunca ha habido una marcha callejera por la situación de la cuenca Riachuelo Matanza.

Cuando el juego se observa desde la acción colectiva se advierte que la situación óptima es que todos colaboren. Existen varias formas de solucionar las consecuencias colectivas sub-óptimas que resultan de las racionalidades individuales. A continuación, una a una las formas de sacarlos a los actores de esta situación.

- ✓ **Grupos chicos.** En éstos el costo de la ecuación es mayor. Hay relaciones cara a cara. Los efectos de un posible colado y en consecuencia las posibilidades de control social son mayores. Es cierto que esta alternativa es de menor relevancia para la explicación de la acción colectiva en función de un n chico.
- ✓ **La salida hobbesiana.** Cambia la estructura costo/beneficio de cooperar/no cooperar al ubicar un tercer actor por sobre el juego. Figurativamente aparece “Don Corleone” que ordena la colaboración con la acción colectiva y de este modo se redefine la estructura costo beneficio.
- ✓ **Los beneficios selectivos.** También acá se redefine la estructura costo/beneficio de cooperación/no cooperación, pero no como en la salida hobbesiana, en base al autoritarismo, sino con la instauración de beneficios selectivos. Entonces la acción colectiva se transforma en un sub-producto de la presencia de los incentivos selectivos y no como producto de intereses comunes.
- ✓ **Salida endógena.** Esto no es otra cosa que el aprendizaje, es decir, los actores a la fuerza de jugar aprenden que a la larga colaborar tiene mayor retorno que traicionar (No hay un Estado, un Corleone, una organización de interés o incentivos selectivos que traccione).
- ✓ **Imperativo kantiano.** Cambia la estrategia dominante: hay que colaborar así mismo se sepa que el otro no colabora. Nada importa: hay que colaborar. En verdad aquí hay una modificación de la estructura de preferencias del actor. La forma de resolución está basada en la reformulación de la relación estratégica que no se explica desde la Teoría de los Juegos sino desde las teorías psicosociológicas.
- ✓ **Del dilema a la seguridad.** También en éste se cambian las preferencias. También, como en el kantiano, cambia la estrategia dominante que pasa a ser cooperar, pero con una gran diferencia con la kantiana: cooperar, pero no a cualquier precio. Coopero siempre que sepa que el otro también coopera, sino conviene traicionar. En esta línea están los grandes líderes partidarios que comprenden, en algunas coyunturas, lo subóptimo de la

maximización de intereses parciales y acuerdan en pos del bien común (los grandes constitucionalistas son paradigmáticos en este sentido).

Definidas las salidas posibles, podemos adentrarnos en el T2, donde el esquema presenta una redefinición

T2. Redefinición de los actores. Aparición de un arreglo institucional a la situación sub-óptima

El año 2006, como se manifestó anteriormente, se caracteriza por dos hechos: la creación de ACUMAR como ente de derecho público y la denuncia de un conjunto de trabajadores ante la Corte Suprema.

El nuevo arreglo institucional es el propio ACUMAR con un objetivo claro: abordar integral e integradamente la problemática derivada de la situación de la Cuenca Riachuelo. **Y con la particularidad que todos los actores que pueden resolver esta situación tienen representación en la nueva institución**, aunque los municipios no tienen la misma decisión que las instancias nacionales, provinciales y de la Ciudad Autónoma.

El diseño de ACUMAR refleja, creativamente, la preocupación de parte de los legisladores que impulsaron su creación de abordar la situación como una problemática multidimensional, sin embargo, la convergencia de los actores permitió la persistencia de cierta fragmentación que se hereda del T1.

Puesto a marchar, ACUMAR, como ente nuevo empieza a diseñar una estrategia de intervención. Estrategia difícil de congeniar entre actores tan diversos y sin incentivos hacia la cooperación. Notorio es el caso, en este sentido, de las diferencias formales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (Macri) con el gobierno nacional (Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner).

Pero acontece un nuevo hecho: 17 trabajadores de la salud del municipio de Avellaneda se presentan ante la Corte Suprema de la Nación al descubrirse, ellos mismos, plomo en sangre. Y la Corte interviene directamente y lo hace con intensidad. Cita a representantes de los ministerios nacionales, provinciales y de la Ciudad y comienza a tener una postura directiva y sancionatoria

respecto de los testimonios de los funcionarios. Aquí además se incorpora la Defensoría General de la Nación quién, representa a las organizaciones no gubernamentales que trabajan en defensa del medio ambiente y que se presentaron a la causa.

De a poco los actores que integran ACUMAR comienzan a dejar de lado planificaciones individuales para pasar a cumplir con las directivas que, directa o indirectamente, emanaban de las voces de los Ministros de la Corte en las entrevistas públicas. Nadie quería pasar nuevamente por “papelones” que habían sufridos en esas entrevistas Ministros, Secretarios y otros funcionarios de los poderes ejecutivos.

Este estado de situación se mantuvo durante todo 2007 y parte del 2008. Se percibía que los actores aún estaban atrapados en el dilema del prisionero: la estrategia dominante seguía siendo no cooperar. Pero los actores reflejaban preocupación por la actitud de la Corte, ésta al comienzo parecía un actor más del juego, pero de a poco se fue diferenciando y sus rasgos recordaban al filósofo británico que escribió *Leviatán* en el siglo XVI.

T3: Hobbes de visita en la Cuenca Riachuelo Matanza

El 8 de julio de 2008 la Corte Suprema emite su Sentencia. Evidentemente, uno era el juego antes de la Sentencia y otro comenzó luego. La Sentencia consolidó la ruptura del status quo³¹ que se manifestaba en T1 donde la estrategia dominante era no cooperar. La particularidad del caso, como ya se ha visto en páginas anteriores, es que la ruptura del SQ no proviene del poder ejecutivo ni del legislativo sino del judicial. El juego se transforma, forzosamente, en cooperativo ya que la figura de la Corte, por su naturaleza y por su Sentencia, asegura el compromiso de los actores, mediante promesa de castigo/sanción en caso de incumplimiento³². Todo lo que diseñan los actores

³¹ *Status quo (SQ)* es un conjunto de normas, instituciones y políticas determinadas en un tiempo específico. La capacidad del Estado en modificar el SQ está asociado a lo que McCubbins y Cox (2001) denominan “decisiveness”, es decir la capacidad de iniciar e implementar cambios de políticas públicas.

³² Sanciones que efectivamente acontecieron a poco de comenzar a funcionar ACUMAR, demostrando que Hobbes *Leviatán* no era solo una amenaza. Por ejemplo, en octubre del 2009 el Juez de Quilmes, encargado por la Corte para monitorear el avance de las obras a Homero Bibiloni y a Darío Díaz Pérez por la falta no construir en tiempo y forma un muro perimetral en el complejo industrial ACUBA. Y otro caso, en la misma fecha, otra vez a Bibiloni, a Arcángel José Curto, director de Vialidad de la provincia de Buenos Aires y a Jorge Omar Rossi,

emana de la propia Sentencia. En T2 es posible ver en las audiencias públicas que los actores (los ministerios, por ejemplo) planteaban sus propias estrategias de intervención sin preocuparse mucho si los otros actores iban en la misma dirección; algo así como mejorar para salvarse solos.

Pero la naturaleza de la problemática indica que la única forma de sanear el área es la de cooperación. Razones tangibles concurren a esta aseveración: 1) lo dañado es un río, es decir agua que circula. Y el agua recorre la ribera a de los distintos actores. Necesariamente entonces lo que no se cuida en un lugar afecta a los otros. 2) La conformación social de las poblaciones que se dan a la vera del río han sido una conformación que no reconoce nítidamente los límites. Como se ha dicho hasta el hartazgo el conurbano bonaerense es la expresión de la agregación de gente durante décadas sin planificación urbana alguna. En consecuencia, las poblaciones que están a la vera del río no son fácilmente distinguibles de acuerdo a que pertenezcan a un determinado actor estatal u otro. Por ejemplo, una familia que vive a la vera del río en Avellaneda y otra que vive en Lomas de Zamora se emparentan más entre sí por su cercanía al río que por pertenecer a un municipio o al otro.

La Sentencia pretende transformar al juego en cooperativo y también dinámico, ya que los jugadores pasan a conocer la estructura de pago de todos los jugadores (sanción, no sanción), es decir a tener información completa. Pero también la información es perfecta porque no hay modo de solucionar un aspecto sino no se conoce cómo el otro actor va a mover en determinada política pública. Los actores entonces conocen las decisiones de los otros actores y también conocen la estructura de pagos. Siguiendo a Buchanan (1962) se podría formular la siguiente pregunta: ¿cuándo un integrante de grupo encuentra ventajoso relacionarse con otro para intervenir en la cuenca? Evidentemente los actores encuentran la ventaja de relacionarse con otros a partir de la presencia los incentivos negativos (la sanción latente) provistos por el poder judicial a través de la Corte Suprema. Por eso la salida al dilema del prisionero en T1, en este caso, ha sido una salida hobbesiana, pero con el añadido del incentivo negativo o, dicho con otras palabras: un Hobbes “invitando” a la cooperación a través de la sanción.

Intendente de Lomas de Zamora por no haber desalojado asentamientos ubicados a la vera del Riachuelo en la zona de La Salada. El propio Rossi renunció a la Intendencia, argumentando sentirse perseguido.

¿Tenía la Corte otra posibilidad que no sea dictar la Sentencia que dictó? Sí tenía. Podría haber rechazado el caso; podría haber tomado el caso y entrar en una deliberación con el Poder Ejecutivo (que quizás hubiese resultado interminable con un daño para la propia Corte); y podía tomar el camino que tomó: liderar a través la Sentencia una problemática tan compleja como la situación de la Cuenca Riachuelo Matanza. Pero esta tercera opción tenía alternativas diferentes respecto de los medios: podría haber emitido una Sentencia menos detallada en cuanto a qué hacer en cada una de las políticas públicas que se expidió o bien lo que fue: un virtual plan de gobierno. La Corte con esta Sentencia se apropia de las competencias del Poder Ejecutivo e, incluso, del saber y el conocimiento de la problemáticas ya que en la Sentencia solo refiere como entidad de conocimiento a la Universidad de Buenos Aires, pero de modo abstracto. La Corte, por ejemplo, no escogió o formó un equipo de prestigio incuestionable en la materia a los que refiere la situación. La Corte sentenció y gobernó desde la verdad y con el incentivo, negativo, siempre latente de la sanción.

En párrafos anteriores, cuando se recorría el pensamiento de Bömher, se formularon las siguientes pregunta: ¿tenía la Corte antecedentes en materia de conflictos colectivos para emitir juicios tan relevantes complejos, en el qué y en el cómo, aplicar políticas públicas en una cuestión colectiva como el caso Mendoza?; ¿tenía la Corte Suprema suficiente conocimiento de cómo funciona el Poder Ejecutivo a la hora de diseñar e implementar políticas públicas intersectoriales e interjurisdiccionales? El entonces Director Ejecutivo, Alejandro Rossi, ayuda a pensar en las respuestas a estos interrogantes. En una entrevista (2012) concedida con motivo de la presente tesis, asevera: *“La Corte acertó al tomar la decisión que tomó porque logró acción y cortó la desidia de 100 años. Todos, sin excepciones, se pusieron unas pilas que no tenían antes. Sin embargo, al no contar con los medios ni con el conocimiento de la problemática la Corte empieza a empujar el tren sin mucha certeza. Lo empuja, pero de a poco empieza a perder efectividad. Lo que empezó a mover a los actores era más la posibilidad de la sanción que la solución de la problemática ambiental”*.

Mirado desde los actores que conformaban ACUMAR era claro observar que se actuaba más para la Corte que para resolver la situación³³. Ningún actor se planteaba nada por fuera de lo que la

³³ El autor de esta Tesis era Secretario (de Estado) de Determinantes Sociales de la Salud y Relaciones Sanitarias durante los años 2007, 2008 y 2009. La observación de estos párrafos surge de la presencia en aquellos años como

Corte había planteado en la Sentencia y por fuera de las opiniones de la Cortes en las audiencias. Era un accionar actitudinal, político y de gestión pública para la Corte más que para la situación en sí. Incluso cuando era evidente que la Corte se equivocaba (pasó muchos con los plazos) nadie se atrevía a plantearlo. Aparecían esfuerzos para lograr lo que se sabía que no se podía hacer. El Poder Ejecutivo había quedado sin autonomía de gestión y sin espacios de generar o desplegar creatividad en su accionar. La situación se iba naturalizando y auto-atando: la Corte no podía re-analizar lo que sentenció y el poder ejecutivo no podía cuestionar. Como dijo un integrante de la mesa de ACUMAR, en un intervalo de las reuniones de Directorio (mientras Hobbes escuchaba vaya a saber desde dónde): *“paremos... estamos en la cornisa ¿cómo vamos a decirle a la Corte que está equivocada? O hacemos algo o nos hacen mierda”*.

Resulta evidente que a tantos años de desidia había que hacer algo distinto. Y ACUMAR fue una propuesta creativa del poder legislativo que inauguró el comienzo de algo. La Sentencia de la Corte vino a generar un acontecimiento de singularidad en el mapa de políticas públicas argentinas. La Sentencia condena al Estado, pero al mismo le da una oportunidad histórica para lucirse en la gestión de la Cuenca. Es como la primera vez que un condenado (el Poder Ejecutivo) tiene la posibilidad de capitalizar la Sentencia, aunque el contenido cercena cierta capacidad del Ejecutivo al mismo tiempo que lo obliga hacer lo que no había hecho hasta ahora.

¿Estos párrafos sugieren que la Corte no escuchaba al Poder Ejecutivo? No, no sugieren eso. La Corte escuchaba, pero, parafraseando Alejandro Rossi, había un juego de proporciones: de 80/20, donde el porcentaje de escucha es de 20. Y no era una comunicación con cada actor de ACUMAR, sino que era con ACUMAR. En cierto momentos los actores, ya sea provinciales, de la ciudad o algunos ministerios de nación intentan la comunicación individual y directa con la Corte quien siempre los rechazaba diciendo que la comunicación era con solo ACUMAR. Esto ayudó a la constitución de ACUMAR. Rossi agrega una analogía entre lo que era la comunicación entre la Corte y ACUMAR y lo que era la comunicación entre ACUMAR y sus integrantes. *“También ahí la proporción era de 80/20 ¿y por qué era de 80/20? Porque el programa venía cocinado en qué, cuánto, cómo y cuánto había que hacer. Ese esquema se reproducía en 2 circuitos. El financiero:*

integrante pleno del directorio de ACUMAR en representación del Ministerio de Salud de Nación. En cuyo carácter también coordinaba la mesa de salud interjurisdiccional de Nación, provincia de Buenos Aires y Ciudad de Buenos Aires.

la Corte obligaba a producir un presupuesto a ACUMAR compuesto por los presupuestos de los actores. La Nación ponía más plata, entonces Nación controlaba el 80. El 80/20 también se verifica en lo cualitativo: mirar qué cosas hacer, se basa en lo que dice la Corte. Dentro de lo que dice, se puede hacer con los recursos nacionales”. Entonces 80/20 en la escucha y 80/20 en la decisión proveniente de los recursos.

Los recursos aparecen como condición limitante inicial. En efecto, la Corte indica al Estado Nacional en la figura de ACUMAR que fije partidas presupuestarias de asignación específica para las acciones en la Cuenca. ACUMAR intenta que Ministerios nacionales, provinciales y de CABA asignen sus partidas presupuestarias. Pero eso no pasaba y los ministerios no proveían el dinero a ACUMAR para las obras o acciones que se comprometían. En todo caso informaban que hacían y cuánto costaba pero la plata la manejaba cada organismo. ACUMAR no tenía soberanía presupuestaria. Esto generaba una tensión permanente. En consecuencia, comenzaba para cada representante del directorio de ACUMAR una suerte de juego anidado adentro del Ministerio para conseguir recursos extraordinarios para acciones en la Cuenca.³⁴

Las relaciones de fuerzas al interior de ACUMAR³⁵ son sencillas de predecir si el hecho a observar eran decisiones donde había que votar. La cantidad de votos siempre favorecía a Nación. Pero tener asegurada la decisión no garantizaba la implementación. Una vez asegurada una decisión, la implementación quedaba a cargo de un área de gobierno que habitualmente veía lejana a ACUMAR. Más lejana aún cuando el que implementaba era un municipio. Entonces la decisión tomada en ACUMAR a veces quedaba a mucha distancia del que “hacía las cosas”.

³⁴ *Una anécdota. En una reunión de Gabinete del Ministerio de Salud se da un intercambio de palabras entre uno de los 2 de los 3 viceministros de salud. Uno de ellos, el autor de este trabajo. El otro empieza a cuestionar al autor de este trabajo que estaba mal pedir asignación presupuestaria para acciones específicos de salud porque esas acciones, según él, deberían ser para toda la población. Afirmaba que “poner plata en ACUMAR con partidas específicas no tiene ni ton ni son”. La repuestas giraban alrededor de esta nueva instancia jurídica que era ACUMAR y el rol de la Corte Suprema. El otro caballero no admitía eso como argumento y afirmaba que había que hacerle ver a la Corte de lo equivocado de su decisión. Las discusiones eran interminables al interior de cada Ministerio. La Cuenca de poco dejaba de ser una oportunidad histórica de gestión y pasaba a ser un espacio de disputa dentro y entre los mismos Ministerios.*

³⁵ *Recuérdese su conformación: 4 lugares para el Gobierno Nacional: Secretaría de Medio Ambiente de Nación (en posición de Presidencia del organismo y de doble voto en caso de empate en la toma de decisiones); Ministerio de Salud, Ministerio Obras Públicas y Ministerio de Desarrollo Social. 2 lugares para el Gobierno de la provincia de Buenos Aires: las carteras de obras públicas y medios ambiente. Y las mismas 2 carteras del gobierno de la Ciudad Autónoma de la provincia de Buenos Aires. En total 8 miembro plenos conforman el directorio de ACUMAR.*

¿Los 8 integrantes de la mesa de ACUMAR valían lo mismo? Formalmente sí, pero en lo cotidiano no era lo mismo. El poder derivado de la magnitud económica de la ejecución del plan de la Cuenca correspondía en un 80% al Ministerio de Planificación. Y no había ningún contrapeso presupuestario en³⁶ ACUMAR para eso. Este desbalance no estuvo previsto en la Sentencia y era lógico que Planificación no iba a volcar ese presupuesto en ACUMAR, sino que, en el mejor de los casos, ejecutaría las obras previstas.

Era evidente que el peso gravitante estaba en el Ministerio de Planificación. La mayor parte del presupuesto estaba ahí y era claro que ese Ministerio ostentaba lo principal de las decisiones. Su contrapeso (institucional, pero no presupuestario) era la misma Presidencia de ACUMAR, a la vez con dependencia política directa del Jefe de Gabinete. Esta tensión, muy intensa, se vivenció hasta diciembre de 2010 año en el que asumió como Secretario de Medio Ambiente y presidente de ACUMAR Juan José Mussi quién cambió de orientación y empezó a alianzar con el Ministerio de Planificación. Se redujeron las tensiones en la misma proporción que se redujo la autonomía de ACUMAR.

A esta altura cabe una pregunta: ¿indica el pasaje de un dilema de prisionero a un juego cooperativo la solución al problema? Por cierto, que resulta un avance, pero no es garantía de solucionar el problema. En el juego aparece un nuevo fenómeno en el que resulta necesario detenerse: los **problemas de coordinación**. Como sugiere Miller Moya (2007:179) *“Los problemas de coordinación suponen estructuras de interacción social analíticamente distintas de los problemas de cooperación”*.

³⁶ Un relato de Alejandro Rossi ilustra muy bien esta tensión: *“(…) las discusiones sobre las obras hidráulicas fueron muy, muy grandes y extensas. Tuvieron mucho volumen y las convocaba el Ministerio de Planificación dentro de AISA. Íbamos hacia allá todo el equipo técnico de ACUMAR y nos cruzábamos con todo el staff de AISA más el del Ministerio de Planificación. Ellos dos jugaban en tándem. En una ocasión viajamos a Chicago (EEUU) a discutir con los expertos de la universidad de Illinois sobre la características de ciertas obras que se iban a hacer donde nosotros (Secretaría de Ambiente) claramente no estábamos de acuerdo con el criterio de Planificación. La discusión en Chicago la ganamos ya que nadie pudo retrucar nuestros argumentos. Ellos sostenían que había que trabajar dentro del riachuelo tratando de oxigenar el agua. Seguían el modelo americano. Pero ellos lo hacían una vez que el líquido estaba tratado, la mierda separada y lo último era oxigenar el agua para mejorarla. (...) Nosotros ganamos esa discusión allá, pero la perdimos al volver, ya que Picolotti salió de la Secretaría. Ganamos la discusión pero perdimos, porque al final no se hizo lo que queríamos”*.

También Miller Moya (2007:168) es quien plantea que los problemas de coordinación se resuelven en tanto haya generación de **conocimiento común**. Al que define de la siguiente manera: *“Se asumen que los jugadores tienen conocimiento común cuando entre los actores A y B acerca del hecho X, cuando A sabe de la existencia de X, B sabe que A sabe de la existencia de X, A sabe que B sabe que A sabe de la existencia de X y así ad infinitum. Es el contrario al mantenimiento de algo en secreto, pero no es suficiente que todos los actores estén informados, sino que es necesario que se haga público.”*

Es posible inferir que la Corte administra la Sentencia con la permanente intención de generar conocimiento común de acuerdo con la definición de Miller Moya (2007). Pero sería un error suponer que la mera planificación de dar a conocer todo en público todo lo resuelve. En este caso la generación de conocimiento común opera como una variable continua, dicho esto en el sentido que no es (a la manera de una discreta) que existe o no existe conocimiento común. Hay distintos grados, y el nivel que alcanza no solo está dado por la vocación de la Corte, sino que es la resultante de los actores en puja, más la voluntad de la corte más la capacidad de la agenda publicada de recepcionar y difundir el tema y por cierto de la ciudadanía de incorporarlo.

Alejandro Rossi también fue consultado sobre cómo fue pensada la Coordinación dentro de ACUMAR: *“había un mecanismo formal dado por componentes que estaban creados dentro del plan referidos a temáticas específicas: salud, vivienda, etcétera que era construcciones realizadas dentro del organismo; dentro de cada componente la idea era que existiera la práctica un diálogo verdaderamente interjurisdiccional. Eso lo refleja el organigrama que tiene el ACUMAR en su segunda generación, luego que se crea el reglamento interno. Se constituyen los componentes en forma participativa con los representantes de provincia y de la ciudad. Cada componente era liderado por un representante del poder ejecutivo nacional. En una imagen de la botánica: esos componentes intentaban ser los almácigos políticos donde debían cultivarse las relaciones interjurisdiccionales. Claro, que para esos almácigos funcionaran en esa dirección necesitan de un horticultor/líder. Ahí estaba el desafío de lograr el funcionamiento pleno de esos espacios. En lugar de pensar que armar grandes espacios interjurisdiccionales (ya estaba el bord de ACUMAR), había que generar pequeños espacios de trabajo entre las jurisdicciones porque eso iba a acercar a ACUMAR a la gestión. Así como existió este primer grado de interjurisdiccionalidad con provincia y ciudad, había también otro gran tema de*

interjurisdiccionalidad, que era la relación con los municipios. Ahí la ley fija una posición que no podían los municipios estar en el comando de las decisiones de ACUMAR. Se los dejó deliberadamente afuera, y de alguna manera, la decisión se tomó en sintonía con la Corte, ya que en la Sentencia le otorga mandatos a la nación, provincia y ciudad, pero no a Municipios. Los ubica en un línea inferior. Los condenados son los Estados de nación, provincia y ciudad. La idea es que a los municipios hay que escucharlos y asistirlos, pero no pueden tomar parte de las toma de decisiones y el rumbo que se iba a dar a esto. Acá una otra paradoja: los municipios no fueron condenados por la Sentencia del 2008 pero son grandes co-responsables de los problemas que de la contaminación en la cuenca. La forma de resolver esa paradoja fue crear un Consejo Municipal para que tuvieran un espacio de protagonismo, de hablar y ser escuchados pero no de darle la posibilidad de que sean actores decisivos de la política pública, básicamente para descomplejizar el movimiento de ACUMAR. En esto continúa la proporción 80/20. Donde los municipios formaban parte del 20% de la decisión. Para mí la única manera de resolver la Cuenca es si la solución es principalmente regional y no municipal. Sin los municipios no se puede, pero con los municipios en el centro de la escena se hubiera corrido un riesgo de aumentar la fragmentación y al deliberación. Yo estuve de acuerdo con que los municipios quedaran afuera de la toma de decisiones importantes de ACUMAR. Sigo pensando que fue correcto. Había muchos que estaban de acuerdo con que ellos estén más cerca de la decisión. Pero yo sigo opinando que fue correcto la decisión que tomó la Corte de dejarlos afuera y que en el funcionamiento de ACUMAR también siguieran afuera de las decisiones. El gran problema de ACUMAR no es que los municipios estén afuera de las decisiones importantes, sino que el desafío siempre fue crear más capilaridad para que corra sangre en el cuerpo de la organización. ACUMAR era un cuerpo en que no circulaba mucha sangre; tenía poco vida propia. ACUMAR era un organismo que había nacido condenado. Por eso había que apostar por esa capilaridad ya que ahí estaba el mecano de la gestión. Y no hay capilaridad sin liderazgos. Necesitábamos líderes que permitieran la relación cotidiana entre municipios, provincia, nación y entre los distintos ministerios y organismos afectados a la cuestión. El marcapaso de esa capilaridad es el liderazgo político. No puede ser de otra manera. Sin liderazgos políticos y técnico no iba a ser posible. Desde adentro teníamos claro que sin esto no iba a ser posible”.

Este testimonio de Alejandro Rossi no solo es claro, sino que describe bien ciertos aspectos de cómo funciona el Poder Ejecutivo. Y ahí en el diseño de la coordinación la idea detrás de cómo abordar el déficit de la coordinación apelando a la construcción de liderazgos.

La postura de Alejandro Rossi, que expresa aquella época de conformación de ACUMAR en Tiempo 2 y los comienzos de Tiempo 3 parecen encontrar aval en quienes han escritos sobre estos temas. Efectivamente, Molina y Licha (2006)³⁷ mencionan como capacidades fundamentales para la coordinación la de movilizar actores a partir del liderazgo, para construir una mirada compartida que permita el desarrollo de la confianza mutua y la construcción de marcos de trabajo (o sea reglas formales e informales) claros y que favorezcan una comprensión común de los hechos. A su vez Ramírez y Peñaloza (2006)³⁸ considera imprescindible el diálogo, la interacción y el clima de confianza que genera el flujo de información. También resulta favorecedor el hecho de que los actores deban interactuar en forma más o menos permanente lo que incentiva comportamientos cooperativos por sobre actitudes egoístas más centradas en el corto plazo.

10 años de ACUMAR

En el año 2018, a 10 años de la Sentencia de la Corte, la Fundación Metropolitana (2018)³⁹, entrevistó a personas que, por distintas razones, son palabra autorizada para referir a la evolución de la situación en la Cuenca Riachuelo Matanza en general y de ACUMAR en particular.

Las personas entrevistadas han sido: Sergio Federovisky, reconocido periodista ambiental e integrante del directorio de ACUMAR en un momento; Daniel Chain, ex Secretario de Obras Públicas de la Nación y ex-Ministro de Obras Públicas de la Ciudad de Buenos Aires (integrante

³⁷ Molina, Gerardo. Licha, Isabel. “Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar”. En documentos de trabajo del INDES I-58- Washington: Departamento de Integración de Programa Regionales para el Desarrollo Social. Ramírez,

³⁸ Ramírez, Juan Carlos. Peñaloza, Cristina. “La Coordinación de las Políticas Sociales”. En Irma Arriagada (editora). *Gestión y financiamiento que afectan a las familias*. Chile. CEPAL. 2006.

³⁹ Fundación Metropolitana. Página web. 12 de Julio de 2018. fundacionmetropolitana.org.ar/la-cuenca-del-matanza-riachuelo-a-10-anos-del-fallo-mendoza.

del Directorio de ACUMAR); Matías Barroetaveña, Director del Centro de Estudios Metropolitanos; Andrés Napóli, Director Ejecutivo de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales; Máximo Lanzetta, reconocido ambientalista, Secretario de Medio Ambiente del Municipio de Almirante Brown, Profesor de la UNLA y de la UNAJ; y Dorina Bonetti, Presidenta de ACUMAR.

Si bien el tenor de esta Tesis no apunta a recoger, analizar y/o explicar aspectos puntuales de los componentes de cada una de las políticas públicas, igual se enumeran distintos logros o avances de gestión que los mismos entrevistados se ocupan de mencionar, ya que se considera oportuno ilustrar al respecto.

- ✓ Se avanzó la remoción y limpieza de más de 1500 toneladas de residuos sólidos del espejo de agua y de los márgenes del curso principal del Río.
- ✓ Se avanzó en la apertura de la traza del camino de sirga que se encontraba totalmente ocupada y que impedía el acceso, el control y las acciones de saneamiento del Río.
- ✓ Se avanzó en comenzar con las obras de infraestructura cloacal (se terminaron Fiorito y Lanús).
- ✓ Se ejecutaron más de 120 obras de expansión de las redes de agua y cloaca en la Cuenca.
- ✓ Se puso en marcha un programa de instalaciones sanitarias domiciliarias apuntado a garantizar la conexión efectiva de los usuarios a la red cloacal, reduciendo la carga orgánica volcada sobre el río
- ✓ Se concretaron 40.000 fiscalizaciones a agentes contaminantes, lo que produjo la reconversión de industrias en el Polo Dock Sud. También comenzó la construcción del Parque Industrial Curtidor ACUBA
- ✓ Avances en dejar de contaminar, en prevención del daño y en recomposición del ambiente y residuos sólidos urbanos. Desde 2010 se realiza la limpieza de las márgenes del cauce principal, así como de los principales arroyos de la Cuenca. La tarea de retirar 400 toneladas de residuos mensuales, junto a la continua limpieza del espejo de agua ha aportado mucho al mejoramiento de las márgenes del río. Además, se cerraron los basurales de Las Heras, San Vicente, Marcos Paz y Cañuelas. Se limpiaron 231 puntos de arrojó y microbasurales. Se logró la presentación de 13 planes básicos preliminares de gestión integral de residuos sólidos urbanos ante la OPDS (provincia) por parte de los

- municipios de la cuenca, asesorados por ACUMAR. Además, como fiscalizador de la situación ambiental existente en la cuenca, se entregaron 22 Estaciones de Reciclado a diferentes municipios y se realiza la recolección y disposición de residuos generados por los centros comerciales de La Salada y las acciones necesarias vinculadas al cierre definitivo de microbasurales y puntos de arrojó en municipios de la cuenca Media y Baja.
- ✓ Se montó un sistema de monitoreo ambiental con estaciones manuales y automáticas de calidad y caudal de agua y de calidad de aire cuyo resultado se presenta en forma pública y actualizada trimestralmente. Asimismo, se suma el sistema de monitoreo meteorológico con 14 estaciones automáticas de medición y 4 estaciones automáticas de control de caudal del agua.
 - ✓ Plan Sanitario de Emergencia. A través de la Evaluación Integral de Salud Ambiental en Áreas de Riesgo (EISAAR), se mantiene un relevamiento permanente a vecinos de la Cuenca. Las evaluaciones complementan la información obtenida de 2008 a la fecha. Esto ha permitido tener un diagnóstico para afrontar el problema.
 - ✓ Mapa de riesgo: A fines de 2017 se presentó un Mapa de Riesgo. Este mapa arroja un diagnóstico claro sobre los puntos críticos de la cuenca en cuanto a salud, infraestructura y vivienda.

Estos logros o avances puntuales intentan poner en evidencia que ACUMAR no ha pasado en vano estos 10 años en la zona de la Cuenca. Como dice Andrés **Napoli**, Director Ejecutivo de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, “(...) *el fallo Mendoza, aun cuando existan muchas cuestiones que se encuentran aún pendientes, ha significado un antes y un después para la situación del Riachuelo (...) antes del fallo no existían prácticamente acciones en la Cuenca*”.⁴⁰ Hay unanimidad que se avanzó en los más evidente, cómo es el espejo de agua del Riachuelo y la limpieza de sus márgenes y la apertura de la traza del camino de sirga. Pero también hay un consenso mayoritario en cuánto a los avances puntuales están lejos de resolver la calidad de vida de los habitantes de la zona sino también que no se ha cumplido con lo emitido por la sentencia de Julio del 2008.

⁴⁰ El testimonio surge de una página web (ya citada). Las páginas web no indican números de página.

Otros logros o avances expresados por los entrevistados, acaso más relacionados con el tenor de esta Tesis.

- ✓ Creación de una autoridad de la Cuenca y señalar, por parte de la Corte a través de la Sentencia, qué hacer. Efectivamente, nada hubiese sido posible sin la creación de ACUMAR dado que el problema presenta una característica interjurisdiccional. ACUMAR resulta una respuesta creativa a la situación.
- ✓ Otro logro es que la Sentencia permitió que el tema se transformara en tema de Estado y de relevancia política en la Argentina. El fallo es señero en la cuestión ambiental de la Argentina. Aunque se reconoce que el tema fue decayendo en la presencia pública a lo largo de los 10 años en los que emitió la Sentencia por parte de la Corte Suprema.
- ✓ Consolidar un Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA), aún con las consideraciones que se le puedan hacer al mismo, su existencia es un logro político-institucional. Al menos hay un a Plan que permite comparar lo que se hace con aquello que el Plan prescribe que hay que hacer.
- ✓ Y otro logro, también destacado, es que se empezó a producir información sobre la situación de la Cuenca y, a la vez, también información para difundir. Se reconocen limitaciones en la calidad y cantidad de información, pero se destaca su puesta en marcha. Antes de la Sentencia no había prácticamente ninguna información.

En todas estas personas consultadas hay unanimidad acerca de que aún, a 10 años, hay muchos más asuntos pendientes que avances o logros obtenidos. Tanto que el periodista ambiental Sergio **Federovisky**, afirma que (...) lo *“que queda pendiente es prácticamente la totalidad de la tarea porque los cambios o avances hechos ahora no son sustanciales (...) sobre todo si se intenta que la Cuenca sea un ámbito de relación entre la sociedad y la naturaleza diferente y menos anómalo a lo que se ha desarrollado durante los últimos 200 años. No ha habido cambios sustanciales”*.⁴¹

Muchos son los pendientes mencionados, por caso: los referidos a la contaminación ambiental, algunos incluso sugieren que ACUMAR está llevando a la perpetuación de la contaminación sobre el Riachuelo; el no poder terminar con los basurales; la ausencia de una gestión integral de

⁴¹ El testimonio surge de una página web (ya citada). Las páginas web no indican números de página.

Residuos; la construcción de viviendas, la inexistencia de una política de ordenamiento ambiental acorde con la situación. Pero es el ambientalista Máximo **Lanzetta** quien llama la atención sobre otro asunto pendiente sustantivo: *“las soluciones estructurales de la Cuenca, sólo se resuelven en el marco metropolitano; y esta contextualización es una carencia importante del PISA, los problemas de residuos, de movilidad, saneamiento, servicios de salud, de producción y empleo (aspecto olvidado en el PISA), del proceso de urbanización, **tienen una lógica de estructuración metropolitana**. Y eso no parece estar pensado ni gestionado”*⁴². Es decir, que aquí Lanzetta sugiere que la Cuenca tiene que participar en un juego anidado con otros actores y en territorio más extendido. Eso no está prescripto en la Sentencia de la Corte, no está sugerido en ninguno de sus considerandos y la propia ACUMAR no parece estar dando muestra de que tiene jugar ese juego extendido.

La cuestión de la interjurisdiccionalidad también fue tomada por los entrevistados. Todos coinciden en que la creación de ACUMAR es un hecho positivo en sí mismo. Pero al cabo de 10 años de funcionamiento, considerado desde que se dictó la Sentencia, su funcionamiento es altamente deficitario. Al comienzo parecía que mucho de eso estaba relacionado con que el gobierno nacional y la provincia de Buenos Aires tenían la misma pertenencia política mientras que CABA tenía otra. Y no eran diferencias menores, sino que en su naturaleza se preanunciaba lo que finalmente ocurrió: la competencia electoral entre ambas opciones, en el 2015, por la Presidencia de la Nación. Compulsa que ganó Cambiemos en los 3 gobiernos: nacional, provincial y CABA. Esta alienación inédita no tenía antecedentes y permitía augurar mayor coordinación al interior de ACUMAR. A juzgar por resultados, por la voz de estos expertos y por lo visto en los medios de comunicación que ha acontecido en las audiencias de la Corte, esa alineación de los gobiernos (alineación de resultado electoral) no ha producido efectos sustantivos en ACUMAR.

Algunos de los entrevistados ponen foco en un fenómeno muy particular. Refieren a cierta tendencia de ACUMAR en transformarse en un Ministerio más, tendencia profundizada por el hecho de que ni provincia ni ciudad nunca llegaron a considerar la situación de la Cuenca como algo propio y prioritario de sus gobiernos.

⁴² El testimonio surge de una página web (ya citada). Las páginas web no indican números de página.

Con el correr de los años ACUMAR ha ido aumentando su debilidad, tanto que muchas veces para convocar a algunas jurisdicciones para tratar temas difíciles tiene que apelar a las disposiciones de los juzgados (Hobbes) para que esas jurisdicciones se avengan a hacer algo. Pero ACUMAR va perdiendo fuerza y autoridad, incluso sobre aquellos actores que están en coordinación con ellos. El movimiento organizacional para indicar un auto-centramiento antes que un organismo ágil y hábil para la coordinación y articulación.

Los entrevistados también mencionan algunas otras dificultades: ACUMAR no pudo lograr un liderazgo para que los gobiernos hagan de ACUMAR y de la situación de la Cuenca Riachuelo Matanza una causa propia; no pudo liderar procesos de coordinación o articulación sustantivos que indicaran algún accionar regional; y tampoco evitar que otros organismos estatales tomen decisiones que han afectan directamente la situación de la Cuenca.

Sin embargo, resulta atractiva la reflexión de Matías Barroetaveña, Director del Centro de Estudios Metropolitanos, cuando dice: “(...) las críticas al desempeño de ACUMAR se resuelven con más ACUMAR”. ¿Qué está sugiriendo Barroetaveña: qué las dificultades de ACUMAR son de liderazgo político de sus integrantes (10 en 10 años)⁴³ pero que su diseño es el adecuado y que hay que persistir hasta que aparezca quienes lo hagan bien? ¿Qué será más ACUMAR; será lo que dice su última presidenta?

Dorina Bonetti, Presidenta de ACUMAR, en estas mismas entrevistas, en el año 2018, deja algunos conceptos que expresan un sentido: *“Hoy ACUMAR está afianzando su rol de articulador de políticas públicas destinadas al saneamiento de la Cuenca. Es el que debería haber tenido siempre. Esto implica trabajar fuertemente con los municipios, consensuando las acciones, pero intentando que asuman el rol que les corresponde en temas tan sensibles como la salud, la disposición de los residuos y la limpieza de las márgenes del río. (ACUMAR). Es un organismo técnico y no político. Pone la mirada en el río y en las acciones necesarias para su saneamiento*

⁴³ Los siguientes nombres son de los 10 presidentes consecutivos que, durante 10 años, ha tenido ACUMAR: Romina Picolotti, Homero Bibiloni, Juan José Mussi, Marcelo Cufre, Gerardo López Arrojo, Amilcar López, Julio Torti, Gladys González, Dorina Bonetti y Lucas Figueras (actual, 2019).

trabajando con un enorme mapa de actores. Aún con esta complejidad hemos dado grandes logros de inter- jurisdiccionalidad'.⁴⁴ (El resaltado es del autor de la Tesis).

Resulta fácil leer esta expresión y rápidamente dirigir la crítica a la expresión de que ACUMAR no es un organismo político. Sin embargo, todos las autoridades de ACUMAR anteriores al 2015 reivindicaban su lugar en la política y su modo de conducir políticamente la complejidad de este organismo. Es decir, que caracterizando a ACUMAR de una manera, técnico y no político, o de otra, más político que técnico, en ambos casos los resultados han sido siempre deficitarios en relación a lo indicado por la Corte Suprema en la sentencia de hace 10 años. ACUMAR siempre ha rendido menos de lo esperado e indicado por la Sentencia de la Corte.

¿Dónde encontrar entonces una explicación al balance de ACUMAR en estos 10 años? Por cierto que la respuesta excede la vocación de este trabajo, ya que la idea aquí ha sido y es acercarse a una explicación de comportamiento de actores a partir de una Sentencia Judicial que, en la práctica, condena al Estado a ejecutar un (virtual) Plan de Gobierno básicamente diseñado en la propia sentencia.

Pero resulta tentador plantear como interrogante ¿cuáles son las cuestiones que han impedido a ACUMAR constituirse en una Autoridad de manejo pleno en la Cuenca? ¿Será por el lado de pensar en la capacidades de la dirigencia técnico-política para gobernar una situación de la complejidad como la planteada o será ausencia de incentivos adecuados para que lleguen resultados esperados los responsable del manejo institucional? ¿O ambas cuestiones?

No hay una repuesta sencilla a un interrogante tan complejo. En las conclusiones se explorará en algunas reflexiones que quizás puedan servir a investigaciones que se hagan al respecto. Porque lo que es seguro es que el futuro presentará, cada vez más, cuestiones de alta complejidad para que aborden las políticas públicas.

⁴⁴ *El testimonio surge de una página web (ya citada). Las páginas web no indican números de página.*

Conclusiones

Analíticamente este trabajo se ha enfocado en la dinámica de ACUMAR considerándola una matriz política y cómo sus restricciones estructurales y sus condiciones políticas institucionales fijan posibilidades de acción de los actores en juego.

Así es que en lo estructural se han señalados 4 condiciones que enmarcan al ACUMAR en tanto matriz política: la cuestión interjurisdiccional, la cuestión intersectorial, las capacidades del Estado argentino y el rol del poder judicial en las políticas públicas.

En cambio para las condiciones de política institucional, se profundizado analíticamente en el alcance de la propia Sentencia de la Corte Suprema no solo como una pieza judicial sino como un virtual plan de gobierno que fija objetivos precisos en distintos componentes de políticas públicas y que exige una serie de plazos de cumplimientos muy exigentes. La Sentencia de la Corte hace las veces de Regla que los actores deben cumplir, pero al mismo la Corte se transforma en Actor al monitorear el seguimiento de lo que prescribe la Sentencia. Esto de modo indirecto, que es a través del Juzgado Federal de Quilmes; y, de modo directo, llamando a los actores en forma periódica a asamblea pública.

Evidentemente se está frente a un caso inédito de una situación compleja con el Poder Judicial cumpliendo un rol que no había hecho hasta el momento en la historia del país. Y la Corte efectivamente hace una intervención determinante en la realidad de la Cuenca Riachuelo Matanza.

Este trabajo ha mostrado que los actores de los distintos poderes ejecutivos que están con responsabilidad de la situación de la Cuenca Riachuelo Matanza a lo largo de la historia han estado jugando al juego del Dilema del Prisionero. Se ha mostrado que ese Dilema del Prisionero se ha ido conformando desde fines del siglo XIX. La aparición del Poder Judicial, a través de la Corte Suprema, pone en alerta a los actores en el año 2006. Y en apenas 2 años ocurre la Sentencia, para los poderes ejecutivos nacional, provincial y de la Ciudad de Buenos Aires significó una salida del Dilema del Prisionero. De este modo la Corte interviene en un modo hobbesiano de tal forma que intenta disciplinar a los actores a que cooperen con incentivos negativos (sanción personal y

pecuniaria sobre los funcionarios responsables). El Leviatán aparece en ACUMAR hace casi 11 años.

¿La Sentencia de la Corte produjo todos los efectos que prescribía? La situación de la Cuenca Riachuelo Matanza está mejor que lo que estaba en el 2008, pero, a la vez, está muy lejos del propósito que se propuso la Sentencia. A primera vista podría haber parecido que la Sentencia ordenaría todo el andamiaje del Poder Ejecutivo para que, por fin, la calidad de vida de tantos argentinos afectados por la realidad ambiental de la Cuenca se volviera mucho más digna. Parecía que la norma emitida en el año 2008 estiraba todas las posibilidades institucionales para que las cosas cambien sustantivamente y, sin embargo, las cosas no han cambiado como se lo esperaba.

¿Cómo explicar entonces que habiendo puesto tanto en juego, los resultados más sustantivos y esperados no se hayan alcanzado al cabo de una década?

Efectivamente la Corte Suprema modificó el juego de los actores en la Cuenca, pero es posible advertir cierto reduccionismo institucionalista en la Corte al sobre-enfatizar las reglas de juego asumiendo que para resolver el estado en que se encontraba la situación (Dilema del Prisionero) bastaba con cambiar las reglas y distribuir nuevos costos/beneficios. La Corte no ha considerado suficientemente que las reglas tienen que ser creíbles y que esa credibilidad surge de acompañar, precisamente a esas nuevas reglas, con capacidades organizacionales y políticas que las conviertan en aplicables. Es posible presumir que la Corte haya caído en esa cierta ingenuidad producto del carácter endogámico, caracterizado por el prestigio y la neutralidad, que ha caracterizado al Poder Judicial argentino, tal como lo describe Martín Böhmer (2013). La reforma constitucional de 1994 habilita al poder judicial a un nuevo rol y la Corte pretende ejercerlo sin relevar adecuadamente los medios para cumplir con lo que se propuso en la Sentencia. ¿Dónde observó la Corte las capacidades del poder ejecutivo para alcanzar, en tiempo y forma, los objetivos que planteó en la Sentencia? Evidentemente no solo que no había antecedentes sino que la Sentencia produjo comportamientos no deseados entre los actores. Parece descubrirse detrás de la Sentencia un cierto razonamiento de la Corte en la que ha supuesto que con prestigio y neutralidad más su capacidad de sanción las cosas iban a suceder. No han sucedido.

Un primer comportamiento que produjo la Sentencia es que los actores empezaron actuar para no ser sancionados y no para solucionar la situación. Esta contradicción, no aparente, ya que parecen ser la misma cosa, se da en el plano de la motivación. Los actores empezaron a diseñar estrategias para cumplir con la Corte, para no quedar amonestados ante la opinión pública y no para lograr soluciones sustantivas a la situación de la Cuenca Riachuelo Matanza. Los resultados alcanzados en estos 10 años muestran este comportamiento.

El segundo de los comportamientos deviene del paso del tiempo. Efectivamente, ACUMAR, que por cierto es una creación institucional creativa y a priori adecuada para encarar la situación, se fue desnaturalizando con el correr del tiempo. La política no pudo dar estabilidad a sus conducciones: 10 presidentes en 10 años. Y ACUMAR fue perdiendo cierto aire necesario de nueva institucionalidad para transformarse en un actor más de la situación, hasta llegar al enunciado de su última presidenta que dice “*es un organismo técnico y no político*”. Parece cuanto menos ingenuo suponer que una situación de semejante complejidad pueda resolverse con tanta inestabilidad y, últimamente, solo con visión técnica. ¿Tenía prevista la Corte la posibilidad que las autoridades de ACUMAR desestimaran lo político como aspecto necesario de desarrollar la colaboración y la cooperación en un escenario sin tradición de ese aspecto?

Otro compartimiento en los actores de la Cuenca es que enfocaron su solución solo atendiendo a la Cuenca. Pero lo cierto es que en el conurbano los problemas tienen causas múltiples y manifestaciones también múltiples. Entonces, cada organismo que implementa una política pública, terminó desdoblándose en lo que va a la Cuenca (pasible de sanción), y lo que va para los demás. Este aspecto determina estilos de implementación en el ciclo de políticas públicas, ya que aquello que la realidad muestra homogéneo la Sentencia tiende a dividirlo.

¿La Sentencia activó a los actores a generar políticas públicas adecuadas, creativas y rápidas? A primera vista parecía que sí, pero a poco de acercarse a la realidad de ACUMAR se ha podido observar que en vez de liberar fuerzas de los actores, la Sentencia los conminó a actuar a la defensiva respecto de un problema que requería de mayor fuerza de gestión conocida hasta al momento como de mayor creatividad. La Sanción, el Leviatán, produjo una solidaridad defensiva entre los actores para no ser sancionados que finalmente fue apagando la llama de una institucionalidad que había resultado útil y adecuada en diseño como es el ACUMAR.

La Corte con la Sentencia deja al desnudo la capacidad de inacción que tenían los poderes ejecutivos e incluso la capacidad de coordinación y cooperación entre los distintos estamentos. Ese suerte de golpe inicial que parecía que iba a ordenar todo solo terminó generando un arreglo institucional que ha ido perdiendo fuerza y efectividad. Un Leviatán que ha ido perdiendo potencia en su mordida.

El análisis y la explicación desarrollada hasta aquí también genera una conclusión, acaso final, de que un aspecto sustantivo que la Corte parece haber omitido no solo en la formulación de la Sentencia sino también en su administración. La sociedad argentina, en cuanto a lo público, tiene el ojo puesto principalmente en los liderazgos que surgen desde y en el Poder Ejecutivo. El liderazgo político en Argentina, desde sus inicios, no se conforma solo en la participación política, sino que la vocación desde el mismo principio es ocupar un cargo en la función pública. No es esto un juicio de valor, sino una descripción una realidad de cierta predominancia mayoritaria aunque no de inquebrantable totalidad. Ahora se mencionan, a modo de ilustrar este razonamiento, algunos ejemplos de funcionarios de primera línea ocupando cargos de relevancia nacional: es difícil imaginar que Sergio Massa haya tenido vocación por los sistemas previsionales, sino que encontró en ANSESS un modo de construcción de liderazgo. Florencio Randazzo no ha mostrado una particular sensibilidad con la situación ferroviaria de la Argentina, sino que encontró en esa temática una manera de potenciar su liderazgo público. Del mismo modo, es difícil ubicar en la historia Rogelio Frigerio antecedentes que lo muestren interesado en aspectos de la construcción de obras públicas en una perspectiva federal, sin embargo, no hay dudas que encontró en esa posibilidad un modo de posibilitar su desarrollo de su liderazgo público.

Continuando con este razonamiento cabe el interrogante: ¿quién podría ver en ACUMAR una incentivo a construirse como líder público? La inestabilidad de sus Presidentes (10 en 10 años) muestra que nadie ha visto seriamente aquí una posibilidad y ni siquiera la política ve allí la posibilidad de que alguien pueda constituirse como líder público. La Sentencia no tiene incentivos positivos y líderes con vocación pública tienen, habitualmente, especial olfato para escaparle al Leviatán de dientes afilados.

Publicaciones consultadas

- ☞ **Acuña**, Carlos H. El análisis de la burguesía como actor político. Tesis doctoral. Universidad de Chicago. 1995. Capítulo 1.
- ☞ **Acuña**, Carlos. La nueva matriz política argentina. Introducción. Buenos Aires. Nueva Visión. 1995.
- ☞ **Acuña**, Carlos y **Repetto**, Fabián. Marco de análisis de las políticas sociales. Capítulo 2. Proyecto sobre Políticas Sociales en América Latina. BID-CEDI. 2001.
- ☞ **Acuña**, Carlos y Repetto, Fabián. Un aporte metodológico para comprender y mejorar la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina. 2006.
- ☞ **Acuña**, Carlos H. **Chudnovsky**, Mariana. ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina. 1ª ed.- Buenos Aires: Siglo XXI Editores 2013.
- ☞ **BID**. La política de las políticas públicas. Primera parte. Capítulo 1 y capítulo 2. Informe 2006.
- ☞ **Böhmer**, Martín. ¿Cuánto importan las instituciones?: Gobierno, Estado y actores en la política argentina. - 1ª ed.- Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2013.
- ☞ **Buchanan**, James y **Tullock**, Gordon. El cálculo del consenso. Fundamentos lógicos de la democracia constitucional. Planeta Agostini. Barcelona. 1962.
- ☞ **Corte Suprema de la Nación**. Causa: “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza Riachuelo). Sentencia del 8 de julio de 2008.
- ☞ **Corte Suprema de la Nación**. 14/05/1887, “Los Saladeristas Podestá c. Provincia de Buenos Aires”, Fallos: 31:273.
- ☞ **Cunnill Grau**, N. La intersectorialidad en el gobierno y la gestión de la política social. Ponencia ante el X Congreso Internacional del CLAD. Santiago de Chile. 2005.
- ☞ **Defensoría del Pueblo de la Nación**. Informe sobre la Cuenca Riachuelo Matanza. Año 2003.
- ☞ **Dixit**, Avinash y **Nalebuff**, Barry. Pensar estratégicamente. Antoni Bosch. 1991.
- ☞ **Fundación Metropolitana**. Página web. 12 de Julio de 2018.
- ☞ **Garcilazo**, Joaquín. El estudio de casos como estrategia de investigación aplicada a las organizaciones. Mimeo. III Jornadas de Administración del NEA y I Encuentro Internacional de Administración de la Región Jesuística Guaraní. 2011.

- ✍ **Gómez**, Carlos. Gestión ambiental y sustentabilidad en el Área Metropolitana de Buenos Aires: las cuestiones Matanza Riachuelo y la gestión de residuos con base de análisis y propuestas. Tesis de Maestría. Universidad de San Andrés. Buenos Aires. 2011.
- ✍ **Hernández**, Alberto. Inédito. Tesis de maestría: Sistematización analítica de una experiencia de gobierno: Secretaría de determinantes de la salud. Ministerio de Salud de la República Argentina. Ensayo. Universidad de Bologna. 2009.
- ✍ **Hernández**, Alberto. Inédito. Trabajo final para la Cátedra de Administración Pública Comparada. Profesor Oscar Oszlak. San Andrés. 2009.
- ✍ **Hernández**, Alberto. Inédito. Trabajo final para la Cátedra de Derecho Público y Administrativo. Profesor: Carlos Balbín. San Andrés. 2009.
- ✍ **Hernández**, Alberto. Inédito. Trabajo final para la Cátedra de Recursos Humanos. Profesora: Mercedes Iacovello. San Andrés. 2010.
- ✍ **Hernández**, Alberto. Inédito. Trabajo final para la Cátedra de Teoría y práctica de la decisión estratégica en el Estado. San Andrés. 2011.
- ✍ **Hernández**, Alberto. Políticas públicas: significado y modelo de análisis. Profesor: Antonio Camou. San Andrés. 2008.
- ✍ **INDEC**. Censo 2010.
- ✍ **Informe del Blacksmith Institute: The World's Worst Polluted Places**. Tomado de <http://blacksmithinstitute.org/wwpp207/finalreport2007.pdf>
- ✍ **Isuani**, Aldo. Tres enfoques sobre el concepto de Estado. 2009. Mimeo.
- ✍ **Leiras**, Marcelo. ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina. - 1ª ed.- Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2013.
- ✍ **Miller Moya**, Luis Miguel. Coordinación y acción colectiva. Revista Internacional de Sociología. Enero-Abril. 2007.
- ✍ **Martínez Nogueira**, Roberto. La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros. Préstamo BIRF 7449-AR-11.
- ✍ **Molina**, Gerardo. **Licha**, Isabel. “Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar”. En documentos de trabajo del INDES I-58- Washington: Departamento de Integración de Programa Regionales para el Desarrollo Social. Ramírez.
- ✍ **Olson**, Mancur. La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y teoría de los grupos. LIMUSA. México. 1967.

- 🌀 **Oszlak**, Oscar y **O'Donnell**, Guillermo. Estado y Políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En Kliksberg, Bernardo y Sulbrandt, José (compiladores). Para investigar las Administración Pública. Madrid. INAP. 1984.
- 🌀 **Ramírez**, Juan Carlos. **Peñaloza**, Cristina. “La Coordinación de las Políticas Sociales”. En Irma Arriagada (editora). Gestión y financiamiento que afectan a las familias. Chile. CEPAL. 2006.
- 🌀 **Rasmusen**, Eric. Juegos e información. Una introducción a la teoría de los juegos. Fondo de Cultura Económica. México. 1996.
- 🌀 **Rey**, Osvaldo. El saneamiento en el área metropolitana. Desde el Virreinato hasta 1993. Aguas Argentinas. Buenos Aires. Año 2000.
- 🌀 **Reynoso**, Diego. PPT presentados en clase y las clases en general. 2011.
- 🌀 **Rossi**, Alejandro “Panorama histórico de la contaminación del Río Matanza Riachuelo, desde la época colonial hasta nuestros días. Nota I: Los saladeros como paradigma de la gestión industrial colonial. Suplemento de Derecho Ambiental, El Dial, 18/12/2007”.
- 🌀 **Tamayo Saéz**, Manuel. El análisis de las políticas públicas, en Bañon, Rafel y Carrillo, Ernesto (compiladores). La nueva Administración Pública. Madrid. Alianza. 1997.
- 🌀 **Torre**, Juan Carlos. El proceso político de las reformas económicas en América Latina. Paidós. 1998.
- 🌀 **Tribunal Superior de la Ciudad Autónoma de la Ciudad de Buenos Aires**. Bara, Sakho. Cita online: AR/JUR/42035/2010.