DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

CORRESPONDE
FS 5943/5956

ES COPIA

DEFENSOR DEL PUEBLO
FOLIO
Nº 115

21 SEP 2010
835 Hs

PODER JUDICIAL DE LA NACION
Juzgado Federal de Primera Instancia
Quilmes
Provincia de Buenos Aires

CONTESTA TRASLADO. SISTEMA INTERNACIONAL DE MEDICION DE CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS.

Señor Juez:

Daniel J. Bugallo Olano, letrado apoderado del Defensor del Pueblo de la Nación, con domicilio constituido en Ipiranga 21, Casillero Nº 923 de esta ciudad, en autos: "***MENDOZA, Beatriz Silvia y otros c/ ESTADO NACIONAL y otros s/ EJECUCION DE SENTENCIA*** *(en autos "Mendoza Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros, s/ Daños y Perjuicios, daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo" de trámite ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación)*", en el expediente Nº 01/09, a V.S digo:

I. PRELIMINAR.

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

II. OBJETO.

Que en tiempo y forma, y siguiendo instrucciones de mi instituyente, manifiesto la opinión de mi parte conforme lo ordenado por V.S.

el 06-09-2010, en relación al objetivo *"Sistema Internacional de Medición"*, respecto de lo presentado por ACUMAR a fojas 5689/5706.

Asimismo, en cumplimiento de la manda de la Corte Suprema de Justicia de la Nación para fortalecer la participación ciudadana en el control del cumplimiento del programa establecido en su sentencia, vengo a realizar las siguientes consideraciones respecto de los objetivos fijados en el fallo del 8 de julio de 2008.

III. CONSIDERACIONES PREVIAS.

El pasado 10 de agosto del corriente año la Corte Suprema de Justicia de la Nación, luego de requerir en dos oportunidades a la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) un informe circunstanciado sobre el íntegro y fiel cumplimiento de los mandatos impuestos en la sentencia definitiva del 8 de julio de 2008, señaló que *"transcurridos dos años de ese pronunciamiento, y a pesar de los continuos requerimientos efectuados por el juez delegado, se advierten incumplimientos que no han sido debidamente justificados"*, por lo que encomienda la adopción de las *"medidas necesarias para el inmediato y eficaz cumplimiento de la sentencia"*.

En atención a lo decidido por la Corte, V.S. señaló respecto de los objetivos "Expansión de la red de agua potable", "Desagües pluviales", "Saneamiento cloacal" y "Plan Sanitario de Emergencia": que *"si bien objetivamente le asiste razón a la DPN en cuanto a las falencias que posee la Autoridad de Cuenca en el cumplimiento de su acción, advierte el suscripto que existe –por el momento- voluntad suficiente de los funcionarios abocados al cumplimiento de los mismos, la cual indudablemente debe mantenerse y complementarse para lograr de forma inmediata su estricto acatamiento"*, lo que no puede sostenerse respecto de los objetivos "Sistema

DEFENSOR DEL PUEBLO
FOLIO
Nº 1152

Internacional de Medición", "Información pública", "Contaminación de origen industrial" y "Saneamiento de basurales", donde *"se evidencia un injustificado incumplimiento de los mandatos establecidos"*, por lo que aplicó la sanción de multa diaria prevista por la CSJN.

Consideramos que, atento el tiempo transcurrido, los incumplimientos constatados y encontrándose fenecidos todos los plazos dispuestos por el Máximo Tribunal, corresponde en esta instancia atender la complejidad de las tareas a ejecutarse poniendo en marcha los mecanismos institucionales que permitan avanzar de manera sostenida en el cumplimiento de los objetivos y las metas impuestas en la sentencia.

En tal sentido, resulta imprescindible que las autoridades obligadas acrediten las medidas conducentes al logro de los resultados procurados. Para ello, la voluntad de cumplimiento y el compromiso para con los objetivos del fallo no puede evaluarse en función de la mera gestión administrativa, sino que requiere de un accionar diligente y consistente plasmados en una planificación acorde a la tarea a ejecutarse con concreción practica efectiva.

En el fallo en ejecución, la Corte ordena a la ACUMAR perseguir tres objetivos simultáneamente, mediante el cumplimiento del programa que dispone en el considerando 17º y la ejecución del PISA. Esta orden deja a la administración un marco de discrecionalidad para que fije el modo en que el cumplimiento del programa contribuirá a alcanzar los objetivos, lo que debió expresarse en metas intermedias y finales, organizadas en un cronograma, conforme al principio de progresividad establecido en el artículo 4 de la Ley General del Ambiente (Ley Nº 25.675), que ACUMAR tiene obligación de aplicar conforme a su ley de creación (Ley Nº 26.168, artículo 12).

A nuestro entender, la debida diligencia en el cumplimiento de los mandatos judiciales no puede escindirse de la presentación de un plan operativo que determine detalladamente las metas intermedias y finales a alcanzarse, los recursos necesarios para ello, los responsables a cargo de las acciones y un cronograma preciso que permita prever y controlar la consecución de los resultados. Aspectos que deberá acreditar la ACUMAR, y cumplir en tiempo oportuno, para afrontar cabalmente las obligaciones a su cargo, y en última instancia recomponer el daño ambiental existente en la Cuenca Matanza Riachuelo.

IV. SISTEMA INTERNACIONAL DE MEDICIÓN DE CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS.

El fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ordenó a la ACUMAR, en el apartado I del Considerando 17°, "*adoptar alguno de los sistemas internacionales de medición que se encuentran disponibles*" con el propósito de medir el nivel de cumplimiento de los objetivos dispuestos en su pronunciamiento, debiendo informarlo a V.S. en un plazo de 90 (noventa) días hábiles.

Posteriormente, al constatar los incumplimientos acaecidos, encomendó ordenar *"la adopción de algunos de los sistemas internacionales de medición disponibles incluyéndose la realización de auditorías técnicas de control"*. Lo que fue requerido por V.S. el pasado 13 de agosto, solicitándose luego *"en resguardo del debido derecho de defensa previsto en nuestro ordenamiento Constitucional"* la opinión de esta parte respecto a lo presentado por la ACUMAR en el día 24 de agosto del corriente, y suspendiéndose la multa impuesta el 31-08-10 (Resolución del 06-09-10).

DEFENSOR DEL PUEBLO FOLIO Nº 1153

Al justificar las demoras habidas en la ejecución de los mandatos fijados por la Corte respecto del *"Sistema Internacional de Medición de cumplimiento de objetivos"*, la ACUMAR refirió los requerimientos para su abordaje y anexó un conjunto de documentos (Antecedentes, Esquema Conceptual, Cuadro de Indicadores y fichas metodológicas). Con posterioridad, al solicitar que se dejase sin efecto la sanción aplicada, informó explícitamente la adopción del *sistema de medición* conforme al modelo conceptual presentado, y manifestó que el mismo responde a las observaciones formuladas por el Defensor del Pueblo de la Nación y las ONGs del Cuerpo Colegiado.

Mi representada evaluó lo presentado a la luz de lo dispuesto por el Tribunal Supremo, concluyendo que la documentación agregada, si bien constituye un avance, no permite tener por cumplida la manda sino parcialmente, por lo que se solicita ordenar a la ACUMAR rever y completar el sistema propuesto a los fines de adaptarlo conforme a los fundamentos que *infra* se desarrollan, de modo tal que permita medir los avances en el cumplimiento de la manda judicial y no otro tipo de avances.

Solicitamos también que ordene que el sistema propuesto se adopte mediante el dictado de un acto administrativo por parte del Consejo Directivo de la ACUMAR, habida cuenta del alto grado de incertidumbre que aún persiste respecto del cabal cumplimiento de esta manda, pasados dos años del vencimiento de su plazo.

i) Demora Injustificada.

La breve argumentación presentada por la autoridad obligada a efectos de justificar las demoras no resulta atendible. Ello, toda vez que transcurrieron más de dos años desde que la CSJN ordenó la adopción de

un *Sistema Internacional para medir el nivel de cumplimiento de los objetivos*, tiempo suficiente para afrontar la complejidad aludida.

Consideramos que la existencia de *"voluntad política, diligencia y esfuerzo en el cumplimiento de la sentencia"*, afirmada por la ACUMAR en su presentación, no se deduce de lo acontecido respecto del objetivo en tratamiento.

Es menester recordar que en el mes de noviembre del año 2008 fue presentado un *"Perfil del Modelo Conceptual del Sistema de Información de la CMR"*, realizado por un consultor internacional, que incluía un conjunto de indicadores. Éste fue luego desechado al proponerse la creación de un nuevo *"Sistema de Información de la CMR (SICMR)"* en diciembre del mismo año, situación que advertimos y que motivó un informe aclaratorio presentado en marzo del 2009. La presentación del SICMR fue acompañada de un cronograma que preveía el funcionamiento total del sistema para el mes de enero de 2010 (presentación del 07-04-09).

Ante el incumplimiento del cronograma presentado en autos, la autoridad pública manifestó en diciembre de 2009 que ningún sistema internacional era aplicable a la cuenca, por lo que debía crear uno específico, informando que en ocasión de presentarse la reformulación del PISA se iba a cumplir con tal mandato.

Si bien el PISA (acreditado el 01-02-10) incluyó un capítulo destinado al monitoreo del plan con una propuesta de 75 indicadores, a lo largo del 2010 se presentaron avances a cuenta gotas tan solo respecto de aproximadamente 20 de ellos, los que en muchos casos no abordaban las cuestiones centrales que hacen al cumplimiento del fallo y carecían de un orden sistémico.

DEFENSOR DEL PUEBLO
FOLIO
Nº 1154

Visto las sucesivas postergaciones, las dificultades del organismo para dar cumplimiento a su obligación y la importancia del sistema para el proceso de ejecución, propusimos una Mesa de Trabajo conjunta para abordar la cuestión. En las mismas no se presentó una propuesta definitiva, sino que surgió palmaria una nueva modificación en la metodología utilizada y un conjunto de acciones incipientes.

No fue hasta la intimación de V.S., en consonancia con los incumplimientos señalados por la Corte el pasado el 10 de agosto, que la autoridad de cuenca presentó documentos cuyos trabajos preparatorios datan de diciembre de 2008; y fue necesaria la aplicación de multas diarias a cargo del Sr. Presidente del organismo para que explícitamente afirme que dichos documentos constituyen el sistema adoptado por la ACUMAR. Ello, no solo evidencia la falta de compromiso a lo largo de más de dos años por parte de las autoridades obligadas, sino que también evidencia improvisación en la ejecución de las acciones.

La intimación de la Corte y de V.S., y la etapa que se abre bajo condiciones más estrictas de ejecución, debería permitir que este proceso cuente finalmente con una herramienta apta para evaluar los avances y detectar desvíos en el cumplimiento de los objetivos.

ii) Insuficiencia del Sistema adoptado.

Hemos manifestado en reiteradas oportunidades la necesidad de que el plan de saneamiento, la información ambiental y el sistema de medición se encuentren integrados a partir de una visión sistémica que permita conocer el grado de cumplimiento de los objetivos del fallo dentro de una estrategia global. En este sentido, señalamos que es preciso establecer metas de corto, mediano y largo plazo, establecer líneas de base, medir mediante indicadores y garantizar el acceso a dicha información.

El sistema acreditado en esta ocasión, si bien presenta alguna evolución, aún exhibe insuficiencias que a nuestro entender deberán ser subsanadas para un adecuado cumplimiento de la manda.

Por primera vez la ACUMAR manifiesta haber adoptado un sistema internacionalmente disponible, basado en el proyecto ESALC de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas. Hecho que desmiente los argumentos hasta ahora esgrimidos respecto de que ninguno de ellos era aplicable a la realidad de la cuenca, y que ya era utilizado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación en su sistema de Indicadores de Desarrollo Sostenible desde el año 2004.

El marco conceptual propuesto, desarrollado a fin de presentar la complejidad de un sistema ambiental, permite organizar la información en subsistemas y componentes relevantes. En cuanto a las interrelaciones, aunque no se explicitan, su reconocimiento pone de relevancia que esta realidad no puede abordarse aisladamente. Empero, la secuencia lógica de la presentación realiza un quiebre al no vincular los indicadores organizados en cada componente con los objetivos fijados por la CSJN.

Por su parte, no se advierte la relación de los mismos con el logro de metas intermedias y finales que determinen concretamente dichos objetivos. Consideramos que el cumplimiento de la manda en tratamiento no puede estar divorciado de éstas metas, que a dos años del fallo continúan sin explicarse a excepción de las relativas a la expansión de las redes de saneamiento (Plan Director de AySA, que consta de un cronograma y presupuesto).

DEFENSOR DEL PUEBLO FOLIO Nº 1453

Como entenderá V.S., un sistema de medición debe comenzar por definir qué se pretende medir, ya que no es posible medir el avance hacia un objetivo que no ha sido debidamente establecido. El sistema presentado carece de estas definiciones básicas.

Tampoco presenta el punto de partida, ya que no se presentó aun información que constituya una línea de base. Si bien se afirma que *"se encuentran elaboradas las líneas de base de los indicadores de gestión y de resultados, y se han iniciado las acciones planificadas tendientes a la definición de la línea de base de los indicadores de impacto, de implementación plurianual"*, dichas manifestaciones no se acreditan fehacientemente, ni se comprometen plazos en los que la información será acompañada.

Sin saber de dónde partimos ni hacia dónde se pretende llegar, resultará sumamente difícil evaluar los avances en el cumplimiento de los objetivos del fallo.

Por otro lado, si bien reconocemos positivamente la publicación del *Sistema de Indicadores* en la página web de la ACUMAR, es preciso señalar que dicha información se limita a presentar el esquema conceptual propuesto y las fichas de los indicadores en elaboración. Es decir que a la fecha no se han difundido los datos pertinentes a los resultados obtenidos, sino meramente la metodología a utilizarse, algunas en un estado preliminar.

Finalmente, es nuestro deber hacer notar que ambas presentaciones efectuadas por la autoridad obligada omiten referirse a las auditorías técnicas ordenadas tanto por la Corte Suprema como por V.S. No se planifica acción alguna en tal sentido, ni se informa al respecto.

iii) Relevancia de los indicadores presentados y su utilidad en conjunto.

En total se presentan 68 indicadores, de los cuales 10 corresponden a los objetivos estratégicos (Cons. 17º apartado I) y el resto relativos a las líneas de acción del PISA. De éstos últimos, 39 son clasificados como indicadores de resultado y 19 como de gestión.

En el informe anexado al presente escrito se evalúa la pertinencia de los indicadores para cumplir con la manda judicial, utilizándose como criterio que los mismos reflejen variaciones en el resultado de cada acción del programa obligatorio y del PISA, teniendo en cuenta que esos resultados deben encaminarse a cumplir con los objetivos indicados.

Este análisis permite afirmar que el conjunto de indicadores propuesto por la ACUMAR resulta parcialmente adecuado para medir el nivel de cumplimiento de los objetivos del fallo que debe lograrse a través de la ejecución del programa del considerando 17º y del PISA. Gran parte de los indicadores presentados se centran esencialmente en la evaluación de la realización de actividades por parte de la autoridad de cuenca y no a medir el cumplimiento de las mandas.

El desarrollo de actividades es una condición necesaria, pero no suficiente para alcanzar los objetivos fijados. Resulta indispensable además que las acciones estén diseñadas y sean implementadas de modo tal de cumplir con esos objetivos. Dado que el monitoreo y el control sobre cómo se diseñan e implementan las actividades es una tarea costosa y sobre la cual el obligado a cumplir suele tener mayores medios e información que los encargados de controlar (en este caso el Juzgado Federal y el Cuerpo Colegiado), la estrategia de control no debería

DEFENSOR DEL PUEBLO FOLIO Nº 1136

basarse en la actividad de la ACUMAR, sino que debería centrarse en el control del logro de las metas intermedias y finales correspondientes a los objetivos que le fueron impuestos y para los cuales se le asignaron facultades legales y medios financieros.

No alcanza con saber, por ejemplo, que una empresa fue identificada, inspeccionada, declarada agente contaminante y que ejecutó un PRI, si no se cuenta con mecanismos para verificar que el conjunto de PRIs se orienta a reducir la carga contaminante que se vuelca en la cuenca.

El modo más directo de saber si estas actividades fueron conducentes al logro del objetivo no es monitorear cada paso dado sino su resultado. A nivel agregado esto se logra conociendo las metas que se logran alcanzar mediante la ejecución de cada una de las mandas judiciales y el estado del ambiente resultante de alcanzar esas metas.

A tal punto esta estrategia es razonable que la propia ACUMAR la aplica para realizar el seguimiento del cumplimiento de los PRI: *"El titular del establecimiento industrial o de servicios deberá enviar a la Comisión Interjurisdiccional de Industrias (CIJI) en forma fehaciente y oportuna, de conformidad con los plazos y fechas consignadas en el CRONOGRAMA DE EJECUCION respectivo, INFORMES DE AVANCE de la ejecución y cumplimiento gradual del PLAN DE ACTIVIDADES que se encuentre implementado, con el grado de cumplimiento de las METAS dispuestas"* (Resolución 8/2009, Anexo VI). Lo que abona la pretensión de que se utilice un método análogo para evaluar la tarea de la autoridad de cuenca.

iv) Sustento jurídico y valor normativo del Sistema propuesto.

En el escrito presentado ante V.S. en fecha 23 de diciembre de 2008, advertíamos que, a pesar de presentarse documentos conceptuales e informes técnicos, no se acreditaban en autos normas jurídicas que establezcan el sistema de medición, la obligatoriedad de su aplicación y los procedimientos de generación de información, su actualización o los responsables de su funcionamiento. Esta situación, a septiembre del año 2010, no se ha modificado en absoluto.

Si bien V.S. ha advertido que *"todo proyecto pro ambiental introducido en autos por la Autoridad de Cuenca, que cumpla las metas impuestas por el Tribunal cimero, reviste para el Suscripto el carácter de un compromiso adjudicado e impostergable"* (resolución del 8 de septiembre de 2010, en el expediente nº 17/09) -en lo que esta parte coincide plenamente-, consideramos pertinente solicitar se ordene a la ACUMAR el dictado de una norma por la que expresamente adopte el esquema conceptual agregado a autos y determine las responsabilidades que competen a todos los organismos y funcionarios involucrados en el mismo. Lo que sin dudas contribuirá a dotar de mayor certeza y continuidad a las acciones que se emprenden.

Ello, en atención a las reiteradas modificaciones e incumplimientos sucedidas hasta el presente, y toda vez que la propia autoridad señala a la interacción de distintas *jurisdicciones*, diversos *organismos* y *cuestiones de orden jurídico y político* como causas que motivaron la dilación en la ejecución de las mandas judiciales.

Asimismo, consideramos que la norma podría prever la revisión anual de los indicadores, a efectos de ir fortaleciendo esta herramienta de vital importancia para el análisis de las acciones realizadas y su contribución al logro de los cometidos dispuestos.

V. CONCLUSIONES.

El sistema propuesto por la ACUMAR no resulta suficiente para dar cabal cumplimiento a la manda de la Corte.

La ausencia de metas intermedias y finales en cuanto a los objetivos estratégicos y las líneas de acción, dificulta medir el grado de avance del plan y el nivel de cumplimiento de la sentencia.

La carencia de líneas de base impide fijar un punto de referencia a partir del cual evaluar los logros –o su ausencia- alcanzados.

No se ha publicado en la página web más que la estructura metodológica del sistema, careciendo de información sobre los resultados obtenidos.

Además de un análisis cuantitativo, se debe tener en cuenta la calidad de los indicadores escogidos, es decir su relevancia por su capacidad de medir el grado de cumplimiento del fallo de la CSJN y no otras actividades.

En suma, lo presentado demuestra que es posible avanzar en la definición de un sistema de indicadores con sustento teórico internacional y sustento jurídico real. Sin embargo, esta tarea requiere aún de algunos avances por parte de la ACUMAR que no pueden dilatarse más. A fin de que el sistema permita tener una apreciación más acabada del estado actual de la cuenca y su evolución como consecuencia de las acciones emprendidas, consideramos necesaria la adopción mediante normativa específica de un sistema de medición mediante indicadores. Dicha resolución debería fijar las metas intermedias y finales para el cumplimiento de los

objetivos, y determinar responsabilidades y cronogramas que lleven a la efectiva publicación de indicadores y su actualización periódica que contemplen las observaciones formuladas en el presente escrito y su anexo.

VI. INFORME ANEXO.

Adjunto un informe identificado como ANEXO I y que forma parte integral del presente escrito.

VII. RESERVA DE CASO FEDERAL.

Para la eventualidad que V.S. no hiciere lugar a lo peticionado en el presente escrito, dejamos planteada la cuestión federal, por cuanto un pronunciamiento que avalara la conducta de la demandada resulta violatoria de las garantías y derechos reconocidos por nuestro Máximo Tribunal, y amerita ocurrir ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación por vía del recurso extraordinario, regulado en el art. 14 de la ley 48 y Acordada por la CSJN Nº 4/2007, y de conformidad con lo dispuesto en el Considerando 21º del fallo en ejecución.

VIII. PETITORIO. De V.S. pedimos:

1. Tenga presente lo manifestado en tiempo y forma.

2. Ordene a la ACUMAR complementar el sistema propuesto, dictando una normativa específica con indicadores que permitan conocer el avance hacia el cumplimiento de metas intermedias y finales, acreditando las líneas de base correspondientes y garantizando la accesibilidad y actualización de la información producida.

DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

DEFENSOR DEL PUEBLO
FOLIO
Nº 1158

3. Considere que permanecen incumplidas parcialmente las obligaciones emanadas del Considerando 17º, apartado I), último párrafo del fallo en ejecución, hasta tanto la ACUMAR de cumplimiento a lo solicitado.

4. Tenga presente la reserva del caso federal efectuada.

Proveer de conformidad que

SERA JUSTICIA

Dr. DANIEL BUGALLO OLANO
ABOGADO
CSJN T° 8 - F° 377

DEFENSOR DEL PUEBLO
FOLIO
Nº 1159

ANEXO I

DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

DEFENSOR DEL PUEBLO FOLIO Nº 1160

Análisis de los indicadores presentados por la ACUMAR.

A la luz del mandato del considerando 17º apartado 1ro se analizaron los indicadores presentados por la ACUMAR.

Los indicadores presentados se organizan en función de los objetivos y las líneas de acción del PISA. Algunas de estas líneas se corresponden con lo ordenado por el programa de la Corte, otras de las líneas de acción no estaban previstas en el programa y lo complementan.

Lo presentado se analizó en dos planos, el primero en tanto sistema, y luego cada indicador en cuanto a su pertinencia para cumplir con el fallo.

En tanto sistema de medición, considerado en su conjunto, los indicadores presentados deben organizarse en un marco conceptual coherente y ser capaces de brindar información sobre cada una de las partes que lo componen, sobre el sistema en su conjunto y sobre sus interrelaciones.

Lo presentado se organiza en un marco coherente que permite describir los diversos componentes y graficar la existencia de interrelaciones. En ese marco se presentan las líneas de acción del PISA y los objetivos que esas líneas acción deben perseguir de acuerdo al fallo.

Para cada una de las líneas de acción se proponen indicadores de resultado y de gestión. Para los objetivos se proponen un conjunto de indicadores específicos.-

A fin de evaluar la pertinencia de cada indicador para cumplir con la manda judicial se utilizó como criterio que el indicador presentado refleje variaciones en el resultado de cada acción del programa obligatorio y del PISA, teniendo en cuenta que esos resultados deben encaminarse a cumplir con los objetivos indicados.

De la aplicación de ese criterio se evidencia que un conjunto de indicadores resultan pertinentes, otros deberían reformularse a fin de cumplirlo, un grupo no son pertinentes, sea porque miden procedimientos internos de la administración o porque, aunque son datos de utilidad, no reflejan los resultados de las acciones que ACUMAR debe realizar.

Finalmente se realizó una evaluación del tipo de indicadores que faltaría determinar para poder completar un sistema que permita evaluar los resultados de las acciones en relación a los objetivos.

Indicadores pertinentes:

	Punto del Fallo	Indicador propuesto por ACUMAR
1	Contaminación de orígen industrial	Porcentaje de establecimientos fiscalizados en relación a los existentes en la Base de Datos de Establecimientos ACUMAR ;
2	Contaminación de orígen industrial	Porcentaje de establecimientos clausurados en relación al total de establecimientos DAC;
3	Contaminación de orígen industrial	Porcentaje de establecimientos reconvertidos en relación a los Declarados Agente Contaminante;
4	Desagües Pluviales	Porcentaje de obras de desagües pluviales según etapas y tipo de obra en relación al total de obras en la Cuenca Matanza-

DEFENSOR DEL PUEBLO FOLIO Nº 1161

		Riachuelo;
5	Monitoreo de Calidad del Agua, Sedimentos y Aire	Valores registrados de los parámetros de agua superficial y sedimentos en la Cuenca Matanza Riachuelo;
6	Monitoreo de Calidad del Agua, Sedimentos y Aire	Valores registrados de los parámetros de aire en la Cuenca Matanza Riachuelo;
7	Polo Dock Sud	Cantidad de establecimientos funcionando bajo los parámetros correspondientes en relación a la cantidad total de establecimientos existentes en el Polo Dock Sud;
8	Polo Dock Sud	Cantidad de establecimientos relocalizados en relación a los establecimientos sujetos a programas de relocalización en el Polo Dock Sud;
9	Red de agua Potable y Saneamiento Cloacal	Porcentaje de Obras de Infraestructura de agua potable y saneamiento cloacal según etapas y tipología en relación al total de obras de agua potable y saneamiento cloacal en la Cuenca Matanza-Riachuelo;
10	Salud- Plan Sanitario	Casos de diarrea aguda;
11	Salud- Plan Sanitario	Índice para el monitoreo del sistema nacional de vigilancia epidemiológica;
12	Saneamiento de Basurales	Cantidad de Basurales según Tipología por Municipio en relación al total relevado;
13	Saneamiento de Basurales	Volumen de residuos saneados, medidos en m3, sobre el total relevado;

Indicadores a reformular

ACUMAR

"Ejecución presupuestaria trimestral acumulada";

Se considera necesario a reformular este indicador a fin de que sea coherente con lo exigido por el artículo 31 de la Ley de Administración Financiera Nº 24.156, por lo que el cálculo debería realizarse en base al devengado trimestral registrado por el SIDIF, sobre el crédito aprobado por la Decisión administrativa de distribución presupuestaria.

Contaminación de origen industrial

"Cantidad de establecimientos en la Cuenca Matanza Riachuelo (CMR) por tipo de producción y cantidad de empleados";

Este indicador debería reflejar la cantidad de establecimientos empadronados por ACUMAR, dado que serán estos los sujetos efectivamente a su control, en relación a cantidad de establecimientos existentes en la cuenca.

Educación Ambiental

"Cantidad de personas capacitadas por año, según tipo de receptor de la capacitación";

Entendemos que este indicador debería reflejar el esfuerzo para brindar educación ambiental a todos los alumnos que viven en la cuenca, por lo que debería indicar la cantidad de alumnos que asistieron a programas de educación ambiental referidos a la CMR en relación a la cantidad de alumnos que asisten a escuelas ubicadas en la CMR.

Limpieza de Márgenes

"Longitud de márgenes limpiados en relación a la longitud total a sanear";

DEFENSOR DEL PUEBLO
FOLIO
Nº 162

A fin de que este indicador refleje las mejoras efectivas y sustentables del estado de limpieza de los márgenes se sugiere reformularlo considerando la longitud de márgenes limpios (en kilómetros) respecto de la longitud total de márgenes de rios y arroyos en la Cuenca.

Mejora de la Calida de Vida

"Prevalencia de enfermedades hidrotransmisibles en función de la situación de servicios sanitarios";

A fin de integrar los diversos componentes de ACUMAR, reforzándolos mutuamente, la fuente de información de este indicador debería provenir de los datos registrados por el sistema de vigilancia epidemiológico (Cons 17 apt IX)

Recomposición del Ambiente de la Cuenca

"Evolución de CO2 en el aire como indicador de la actividad humana en la Cuenca Matanza Riachuelo";

Para dar pertinencia a este indicador parcial de calidad del aire debería tomarse como valor el resultante de un índice sintético de calidad del aire, que contemple no solo el CO2, que en la cuenca se asocia al uso de combustibles fósiles, y no refleja cambios en otros contaminantes que afectan a la salud.

Recomposición del Ambiente de la Cuenca

"Cantidad de días al año en que un determinado tramo del Riachuelo presenta oxígeno disuelto y posibilidad de presencia de organismos acuáticos superiores";

Este indicador introduce la consideración del efecto de la calidad del agua en organismos vivos. La posibilidad de vida de organismos acuáticos superiores es una dimensión relevante para medir avances en la recomposición del ambiente acuático, pero para ello el indicador debería reformularse y utilizar un índice biológico en base a diversidad y abundancia de organismos acuáticos superiores.

Recomposición del Ambiente de la Cuenca

"Evolución del DBO en aguas superficiales en la Cuenca Matanza Riachuelo";

A fin de reflejar la recomposición del ambiente acuático, en lo concerniente a la reducción de la excesiva materia orgánica, bacterias y sustancias eutroficantes, este indicador debería reformularse para incluir estos parámetros mediante un índice sintético de calidad del agua en puntos los puntos de la Cuenca donde se realizan monitoreos de calidad de agua.

Red de agua Potable y Saneamiento Cloacal

"Prevalencia de Enfermedades hidrotransmisibles en función de la situación de servicios sanitarios".

A fin de integrar los diversos componentes de ACUMAR, reforzándolos mutuamente, la fuente de información de este indicador debería provenir de los datos registrados por el sistema de vigilancia epidemiológico (Cons 17 apt IX)

Red de agua Potable y Saneamiento Cloacal.

DEFENSOR DEL PUEBLO
FOLIO
Nº 1163

"Porcentaje de radio de cobertura servido de redes de agua en relación al porcentaje total de radio urbano";

Se considera necesario reformular este indicador para que dé cuenta de la población que accede al derecho humano al agua. Para ello se debería medirse, en lugar de las hectáreas servidas por la red, la cantidad de personas en hogares con acceso a agua segura por red pública, en relación a la población total.

Red de agua Potable y Saneamiento Cloacal

"Porcentaje de radio de cobertura servido de redes cloacales en relación al porcentaje total de radio urbano";

Se propone reformular este indicador en el mismo sentido que el anterior.

Sociedad Civil

"Cantidad de eventos realizados con organizaciones de la Sociedad Civil";

Considerando la obligación que emana de la ley 25675 (artículos 20 y 21) se considera necesario reflejar el funcionamiento de los mecanismos de participación institucionalizados por la ley 26168, y reformular el indicador a: Cantidad de reuniones de la Comisión de Participación Social.

Urbanización de Villas y Asentamientos precarios

"Cantidad de familias asistidas en relación a la cantidad total de familias a asistir según el relevamiento 2006";

Se considera necesario, a fin de reflejar los resultados de la obligación impuesta reformular la unidad de medida del indicador y en lugar de familias asistidas, considerar la cantidad de personas individualizadas como receptores del programa que fueron asistidas, con viviendas o mejoramientos en relación con la cantidad personas individualizadas como receptores en el marco del programa de urbanización.

Indicadores No Pertinentes

El resto de los indicadores no se consideraron pertinentes para evaluar los resultados de los puntos del programa del Considerando 17º en atención al cumplimiento de los objetivos del apartado I.

Para un primer conjunto de indicadores, esta falta de pertinencia se basa en que se refieren a actividades internas que ACUMAR realiza, que si bien son necesarias para el logro de los objetivos, no reflejan cambios en la realidad que se busca mejorar.

Son indicadores de gestión que no dan pautas para conocer el resultado de la acción y centran la atención en procedimientos administrativos que entendemos no son los que deberían evaluarse a esta altura de la ejecución.

Ejemplo de este tipo de indicadores es "Porcentaje de establecimientos notificados de DAC en relación a los establecimientos que fueron Declarados Agente Contaminante;" que permite medir la eficacia de la oficina de notificaciones, una actividad de apoyo útil y de concurso necesario pero cuya efectividad nada dice sobre el efectivo logro de los objetivos exigidos.

DEFENSOR DEL PUEBLO FOLIO Nº 1164

Un segundo conjunto de indicadores resulta inadecuado en función que no guarda relación con el resultado de actividades de ACUMAR. Constituye información o datos de interés para la gestión ambiental de la cuenca pero no reflejan el logro de los objetivos, sea porque no se orientan a ello, sea porque se refieren a objetivos más amplios, fuera del alcance del fallo y de la actividad de la ACUMAR.

Ejemplos de este tipo de indicadores son: "Cantidad de población de la Cuenca Matanza Riachuelo según sexo" y "Tasa de crecimiento demográfico".

Indicadores faltantes

Existe finalmente un tipo de indicadores que deberían formar parte del sistema, a fin de que sea apto para medir el cumplimiento de los objetivos, pero que no fue incluido por ACUMAR en su presentación.

Estos indicadores vinculan de modo directo las mandas del considerando 17º con los objetivos del programa y permitirían evaluar si las acciones tienden a cumplirlos. Miden los cambios que serían esperables en la realidad como consecuencia de una diligente y efectiva ejecución de las mandas de la Corte, diseñadas e implementadas con miras a cumplir con los objetivos.

Esta categoría de indicadores de resultado exigen previamente fijar las metas tanto finales como intermedias que se deben alcanzar para considerar cumplido el objetivo.

Es posible sin embargo establecer estos indicadores aún cuando no se haya determinado con precisión cada meta cuantitativa.

Ejemplos de este tipo de indicadores faltantes son:

- Indicadores que muestren reducciones en la emisión de sustancias contaminantes a los cuerpos de agua, el aire y el sistema cloacal. Ejemplo: Carga másica de Cromo emitida por industrias.

- Indicadores que reflejen cambios significativos en el estado del ecológico de la cuenca Ejemplo Km de ríos y arroyos por uso (I,II,III y IV),

- Indicadores que reflejen resultados en la provisión de bienes o servicios a personas con derecho a los mismos Ejemplo Población que vive en basurales que fue reubicada sobre población empadronada que vive en basurales

- Indicadores que muestren la existencia de sistemas de gestión ambiental en funcionamiento, Ejemplo: Superficie de áreas verdes protegidas o Población contemplada en planes GIRSU en funcionamiento.

- Indicadores que muestren mejoras en las condiciones de salud de la población asociadas a factores ambientales. Ejemplo: Casos de enfermedades respiratorias, dermatitis, malformaciones o tumores.