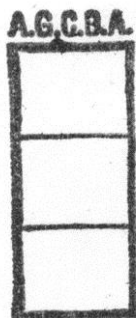


INFORME EJECUTIVO

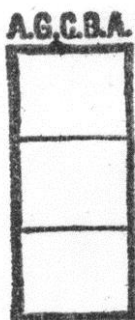
Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, Diciembre de 2013
Código del Proyecto	3.12.08
Denominación del Proyecto	Programa de Salud para la Cuenca Matanza Riachuelo.
Período examinado	Año 2011.
Unidad Ejecutora	Jurisdicción 40. Secretaría de Salud.
Objetivo de la auditoría	Obtener información de base para la realización de futuras auditorías. Relevamiento Funcional del programa. Identificar debilidades y áreas críticas.
Alcance	El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, aprobadas por la Ley N° 325. Para el análisis de la estructura orgánica funcional, la planificación y ejecución presupuestaria, los circuitos administrativos y asistenciales, los sistemas de control, la gestión de recursos humanos del Programa de Salud para la población de la Cuenca Matanza Riachuelo, se aplicaron los siguientes procedimientos de auditoría: - Análisis de la normativa correspondiente. - Análisis presupuestario, - Entrevistas con los responsables de las áreas involucradas. - Se recabó y analizó la documentación pertinente para cada caso.
Período de desarrollo de tareas de auditoría	Del 1 de febrero de 2012 y el 27 de Julio de 2012.
Limitaciones al alcance	No hubo.
Aclaraciones previas	La Cuenca Hídrica Matanza Riachuelo es considerada una de las cuencas hídricas de mayor relevancia de la región metropolitana. Ocupa una superficie aproximada de 2.400 Km², con un ancho medio de 35 Km² y una longitud media del cauce principal que se extiende a más de 75 km. Desde sus nacientes, en el partido de Cañuelas, provincia de Buenos Aires, hasta su desembocadura en el Río de la Plata, la cuenca atraviesa 10 barrios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 14 municipios de la provincia. A su alrededor se encuentran instaladas aproximadamente 6.000.000 de personas, representando el 15% de la población total del país, que está en situación de alto riesgo. El principal factor para elegir el emplazamiento de una ciudad es la cercanía a fuentes de agua, ya que no solo es esencial para el consumo humano sino también, como en el caso de Buenos Aires que fue fundada en las orillas del Río



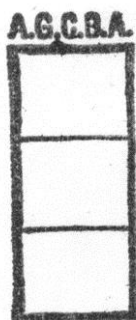
	de la Plata, sirve como medio de transporte. El Riachuelo constituye el mejor puerto natural en el Río de la Plata. Hidrológicamente, el Riachuelo es lento, de caudal irregular, de escasa pendiente hacia la desembocadura e influenciado por las mareas del Río de la Plata que alteran decididamente su capacidad de evacuación. Por estas razones se explica la dificultad natural para absorber y depurar la carga contaminante. En forma creciente se fue contaminando el curso del río y modificando su entorno. Los desperdicios de origen orgánico, hicieron que se perdiera un eslabón en la cadena ecológica: los peces. A lo largo de la época colonial, el Riachuelo va taponándose a sí mismo, debido a la cantidad de sedimentos que arrastra. Este fenómeno geológico es acelerado por la deforestación de sus márgenes y por el uso ganadero intensivo de la Cuenca del Matanza-Riachuelo. Para levantar una ciudad, hace falta madera, para carpintería y leña. Así, se arrasó con árboles existentes a varias leguas a la redonda. Eliminados los sauces y ceibos, desnudada la tierra, al retirarse cada sudestada se llevaba el suelo de la orilla. La actividad urbana misma significaba también una gran remoción de partículas del suelo. A ello se le agrega el segundo elemento, que es la utilización del Riachuelo como aguada para el ganado. Las pezuñas de los animales removían el suelo y lo pulverizaban, lo que hacía más fácil su arrastre por las lluvias. Todo esto aumentó la cantidad de tierra que el Riachuelo llevaba en suspensión. Entre la poca fuerza del Riachuelo, la poca pendiente en su desembocadura, las mareas y los vientos, especialmente la sudestada, que hacen volver hacia atrás las aguas, favorecen la decantación de la tierra en suspensión, que cae hacia el fondo y allí se queda, taponando la entrada al Riachuelo. La colmatación de la desembocadura del Riachuelo, corrió hacia atrás su área de inundación. No se encuentran registros de la época en los que se perciba el carácter antrópico, es decir, ambiental del fenómeno, siempre se lo entendía como de origen natural. En 1870, funcionaban en Barracas 15 saladeros. En cada uno de ellos se sacrificaban entre 30 y 40 mulas y cien mil ovejas. A pesar que el residuo se lo utilizaba para industria y alumbrado, había un resto inutilizable que se arrojaba al río Riachuelo. Así, esta materia orgánica se fue depositando en el fondo, formando bancos de gran espesor. En 1822, con la firma de Martín Rodríguez y Bernardino
--	---

	Rivadavia, se expulsan de la ciudad los depósitos de cuero y las fundiciones de velas por los olores que emitían. Se mandan los saladeros, depósitos de cuero y fundiciones de velas del "otro lado del Riachuelo", lo que dio solución a la contaminación del aire pero no a la del agua. En 1830 se prohíbe arrojar los desperdicios de la faena del saladero. Es el primer intento de una serie de inútiles decretos, leyes, resoluciones y ordenanzas para tratar de salvar el Riachuelo. En 1868, debido a la epidemia de cólera, el gobernador Alsina ordena a los saladeros destruir los residuos de otra forma que no sea arrojarlos al Riachuelo. También prohíbe efectuar las faenas en el lugar. Pero se movieron intereses y Alsina debió reconsiderar su prohibición e impone una serie de condiciones: que los saladeristas quemen todos los residuos sólidos, que los que se conservaban para combustibles debían ser regados con alquitrán y sólo se podía tirar al riachuelo los residuos líquidos, tales como agua de cola, suero de sangre y la salmuera. Por su contaminación y su olor, le fueron adjudicadas las epidemias de cólera y fiebre amarilla. En plena epidemia de fiebre amarilla, el diario La Nación publica: <i>"El lecho del Riachuelo es una inmensa capa de materia en putrefacción. Su corriente no tiene ni el color del agua. Unas veces sangrienta, otras verde y espesa, parece un torrente de pus que escapa a raudales de la herida abierta en el seno cangrenado de la tierra. Un foco tal de infección puede ser causa de todos los flagelos, el cólera y la fiebre. Hasta cuándo inspiraremos el aliento y beberemos la podredumbre de ese gran cadáver tendido a espaldas de la ciudad?"</i> Este testimonio nos permite reconstruir los mecanismos ecológicos que llevaron a la muerte del Riachuelo. La descripción corresponde a un río que ha recibido un exceso de aportes de sustancias químicas. Cuando el agua tiene mal olor, significa que la cantidad de oxígeno disuelto en ella ha disminuido por debajo de los niveles que permiten la vida de los organismos animales y vegetales que lo poblaban, los que han sido reemplazados por organismos anaerobios. En este caso se trata de la fermentación anaeróbica de los barros de fondo, formados por la descomposición de algas y la materia orgánica arrojada como efluente a las aguas. En 1870, baja el tenor de oxígeno y las algas verdes son reemplazadas por las azules, que en realidad son de un color verde oscuro, que suelen tener un crecimiento explosivo en presencia de fósforo, común en efluentes
--	--

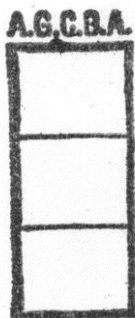
	orgánicos. Con ellas mueren peces, crustáceos, bacteria aerobias y demás organismos pre-existentes. Comienzan a vivir bacterias anaerobias que producen metano y ácido sulfhídrico: el Riachuelo adquiere así, el olor característico de la putrefacción. Otra fuente de contaminación fue la quema de residuos, el Ferrocarril Oeste, tenía un ramal llamado el ferrocarril de las basuras, que bajaba por Loria y Oruro, hasta la quema, que quedaba junto al Riachuelo. Esta proximidad significaba que cada lluvia arrastraba materiales en descomposición y cenizas hacia el Riachuelo. La contaminación del Riachuelo, generó preocupaciones durante la fiebre amarilla, ya que se lo responsabilizó de la enfermedad. En realidad no fue la causa, pero el mosquito, agente de transmisión, proliferó en los charcos costeros que dejó una lluvia torrencial. De todos modos inocentes o no, los saladeros se ganaron el odio de la población, por lo cual el Congreso de la Provincia de Buenos Aires, sancionó una ley que establecía la prohibición absoluta de las faenas de los saladeros y graserías ubicadas en el Municipio de la Ciudad y sobre el río de Barracas y sus inmediaciones. Fue interesante el debate que se produjo en la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires ya que se presentaron dos proyectos: uno para sanear sus efluentes y el otro para erradicar los establecimientos. Sanear incluía la posibilidad de arrojar residuos líquidos, incluso se pensó en la construcción de un emisario (caño largo) que enviara los contaminantes río adentro. Pero ambientalistas sostuvieron que el gobierno no ofrecía garantías para obligar a las industrias a sanear sus efluentes, por eso se optó por la erradicación de los saladeros. El proceso de industrialización generó formas específicas de contaminación. En la etapa anterior el problema era el residuo orgánico, que había superado la capacidad de carga del Riachuelo y anulado en consecuencia los mecanismos de depuración. En la fase de desarrollo, la creciente presencia de sustancias químicas inorgánicas en general y metales pesados en particular, supone crear efluentes que los mecanismos naturales no pueden depurar. Lo que antes había sido un problema cuantitativo, ahora era cualitativo: no hay bacteria capaz de degradar los compuestos de cromo o de plomo de un modo que pasen a ser inocuos.¹
--	--



	En la Cuenca Matanza Riachuelo, se encuentran instaladas alrededor de 22.000 empresas y más de 300 basurales clandestinos a cielo abierto. El 35 % de la población carece de agua potable y un 45 % carece de servicios cloacales.² La presencia de basurales a cielo abierto y el vertido de desechos cloacales e industriales, son las principales fuentes de sustancias contaminantes en el agua, suelo y aire de la cuenca, afectando a la población que vive en situación de extrema vulnerabilidad, con elevados niveles de necesidades básicas insatisfechas. La calidad del agua del Río de la Plata cada vez es menor por descargas de líquidos cloacales y efluentes industriales. Entre los 500 y 2000 metros de la costa es posible encontrar bajo ciertas condiciones hidrometeorológicas concentraciones elevadas de cromo, bacterias coliformes e hidrocarburos. La cuenca del Río de la Plata (la suma del Paraná, Uruguay y Paraguay que desembocan en el Río de la Plata) está considerada una de las 10 más contaminadas del mundo..³ Los efluentes son canalizados a través de numerosos desagües pluviales, cloacas y de dos ríos: el río Reconquista aporta el 33% de la contaminación industrial y cloacal al río Luján y este, a su vez, en el Río de la Plata. Al sur, el Riachuelo aporta directamente al Río de la Plata el vertido de cloacas domiciliarias, tanto vertidos industriales como descargas de camiones atmosféricos, basurales clandestinos y el desborde de pozos ciegos, entre otros. La casi totalidad de estos efluentes no tienen tratamiento alguno. En concordancia con estos dos puntos de mayor aporte de contaminantes, en el Río de la Plata la contaminación es máxima a lo largo de la costa argentina, principalmente en la zona norte, donde desemboca el río Luján (que recoge las aguas del Reconquista) y en la zona de La Boca a Dock Sud, donde desagua el Riachuelo. Entre los contaminantes reportados están los plaguicidas (como heptachloro, HCH (hexaclorociclohexano), Aldrin, DDT (diclorodifenildicloroetileno), Dicofol, Endosulfan), dioxinas, furanos, hidrocarburos, metales, etc.
--	---

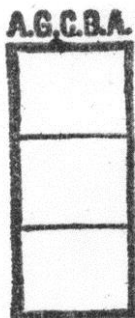


	Además de estas fuentes de contaminación crónica, el área está amenazada por derrames de hidrocarburos de tipo catastrófico provenientes de los buques petroleros que regularmente trabajan con los polos petroquímicos de La Plata y Dock Sud.⁴ La presencia de residuos sólidos de diferente origen restringe el escurrimiento superficial del río. En la jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la cuenca abarca las Comunas Nº 4, 7, 8 y 9 donde se concentra una importante cantidad de villas y asentamientos. Estas comunas están representadas por los siguientes barrios: - Comuna Nº 4: La Boca, Barracas, Parque Patricios y Pompeya. - Comuna Nº 7: Flores y Parque Chacabuco. - Comuna Nº 8: Villa Soldati, Villa Lugano y Villa Riachuelo. - Comuna Nº 9: Liniers, Mataderos y Parque Avellaneda. La precariedad habitacional y el hacinamiento extremo sumados a la carencia de abastecimiento de agua por red, cloacas y regularidad en la recolección de la basura, incrementan aún más la exposición al riesgo de la población que vive sobre el curso de agua contaminada.
Debilidades	1. No hubo un incremento presupuestario a los efectos de dar respuesta a los lineamientos fijados por el PISA. Lo cual imposibilita la realización de acciones sostenidas de promoción de la salud y prevención de la contaminación ambiental. Falta de equipamiento informático y movilidad para los efectores que posibilitaría la conformación de una red de diagnóstico y monitoreo integrada. 2. No se garantiza la detección toxicológica en todos los efectores y se detectan barreras de acceso a los exámenes epidemiológicos por parte de la población ya que los efectores no cuentan con redes eficientes de correo para enviar muestras y recibir resultados. 3. No hay una organización operativa que garantice el cumplimiento por parte de los efectores del programa de acciones de seguimiento de los pacientes de la Cuenca Matanza Riachuelo, en particular de aquellos

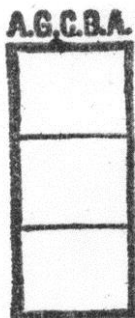


	con determinaciones de alto riesgo en sangre como ser plomo, mercurio, cromo, arsénico. Falta de comunicación entre las diferentes áreas involucradas. No existe interrelación entre los cuatro efectores de salud encargados de la atención de la población de la Cuenca Matanza Riachuelo. Asimismo, no se observó un diálogo fluido entre las áreas asistenciales con el nivel central (Departamento de Salud Ambiental). No se realiza georreferenciación ni seguimiento del paciente 3.1. Hospital Argerich 3.1.1. No se reportan datos de enfermedades nombradas en Salud Ambiental. 3.1.2. Se presentan dificultades en la comunicación con los CeSACs y el Hospital. 3.2. Hospital Penna 3.2.1. No se realiza georreferenciación ni seguimiento de los pacientes. 3.2.2. Se dificulta la búsqueda de asociaciones a exposiciones tóxicas por no realizarse seguimiento de los pacientes. 3.3. Hospital Piñero 3.3.1. No se realiza georreferenciación ni seguimiento de los pacientes. 3.4. Hospital Santojanni 3.4.1. No se realiza seguimiento de los pacientes pediátricos con enfermedades hemato-oncológicas. 3.4.2. No se realiza georreferenciación ni seguimiento de los pacientes. 3.4.3. Se dificulta la búsqueda de asociaciones a exposiciones tóxicas por no realizarse seguimiento de los pacientes. 3.4.4. No se actualizaron los protocolos de referencia y contrareferencia ni los <i>procedimientos del circuito de derivación y diagnóstico</i>. 4. Falta en el organigrama del hospital una estructura formal del área responsable de las temáticas referidas a la salud ambiental. - Falta de recurso humano asistencial. No hubo nombramiento de Médicos Toxicólogos, Epidemiólogos, como así tampoco se asignaron horas para tareas destinadas a la salud ambiental. Esto permitiría la detección temprana de enfermedades provocadas por contaminantes
--	---

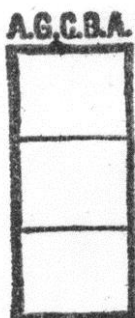
	ambientales (Res. 1472/2007). - Falta de recurso humano administrativo. No hubo nombramiento de personal encargado de la carga de datos tanto en los CeSACs como en los Hospitales. 4.1. Hospital Argerich 4.1.1. No se produjeron nombramientos ni contrataciones de personal médico capacitado en vigilancia epidemiológica ambiental. 4.1.2. Falta médico toxicólogo. 4.1.3. Falta de personal administrativo. 4.2. Hospital Penna 4.2.1. No se modificó la estructura del hospital a fin de crear un servicio específico para problemas relacionados con salud ambiental. 4.2.2. Falta médico toxicólogo. 4.3. Hospital Piñero No se produjeron nombramientos ni contrataciones de personal médico capacitado en vigilancia epidemiológica ambiental. 4.3.1. Falta médico toxicólogo. 4.3.2. El hospital no cuenta con un servicio que atienda problemas relacionados a la salud ambiental. 4.3.3. No se cuenta con servicio de Oncohematología pediátrico y no se realiza seguimiento de los pacientes derivados. 4.4. Hospital Santojanni 4.4.1. El hospital no cuenta con un servicio encargado de la atención para problemas relacionados con la salud ambiental. 5. Las actividades se llevan a cabo de manera desarticulada. Falta de capacitación del recurso humano para llevar a cabo las actividades asistenciales, de promoción y prevención. No hay seguimiento por parte del Nivel Central. Se utiliza de manera parcial los códigos SiCeSAC 5.1. Hospital Argerich 5.1.1. No utiliza los códigos SiCeSAC relacionados con Salud Ambiental. 5.1.2. Falta de capacitación a profesionales de los equipos en el uso de códigos SiCeSAC. 5.2. Hospital Penna 5.2.1. No se utiliza la Hoja Pediátrica de Pesquisa del
--	--



	Riesgo Ambiental. 5.2.2. No se recibe capacitación. 5.3. Hospital Piñero 5.3.1. Utilización parcial de la Hoja Pediátrica de Pesquisa del Riesgo Ambiental (según el responsable del área programática). 5.3.2. Utilización parcial de los códigos SiCeSAC. 5.4. Hospital Santojanni 5.4.1. Se utiliza parcialmente la Hoja Pediátrica de Pesquisa del Riesgo Ambiental. 6. No existe plan integrado de prevención y promoción de salud ambiental para los efectores de la Cuenca Matanza Riachuelo donde se evalúen conjuntamente los diferentes casos, diagnósticos o evolución de contaminantes epidemiológicos. No hubo convocatoria sistemática y planificada para los efectores a fin del diseño de actividades planteadas por la autoridad de la cuenca. 7. El Departamento de Salud Ambiental no cuenta con una estructura formal. La responsable del área carece de nombramiento efectivo. 8. El 50% del total del personal que se desempeña en el Departamento de Salud Ambiental se encuentra bajo el régimen de contrato de locación de servicios. Conclusiones El programa de Salud para la Población de la Cuenca Matanza Riachuelo forma parte del compromiso que asumió la ciudad con la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el marco del Plan Integral de Salud Ambiental. El Departamento de Salud Ambiental tiene a su cargo la ejecución de este Programa. El Departamento de Salud Ambiental (ex Coordinación de Salud Ambiental) tiene su ámbito de acción en la totalidad de la CABA, su personal está compuesto de la siguiente forma: el 50 % de planta permanente y el 50% restante mediante el sistema de locación de servicios. Su función esencial es la vigilancia Epidemiológicas de Problemas de Salud relacionadas con Exposición a Factores Ambientales Adversos. Este Departamento no cuenta con una estructura formal, la responsable de área carece de nombramiento efectivo. Esta unidad orgánica realiza el análisis del comportamiento
--	---



	de la mortalidad por Anomalías Congénitas, confección del Manual de Normas y Procedimientos para la vigilancia epidemiológica en la CMR. La incorporación al SiCeSAC DE LA CODIFICACION CIE 10 (Clasificación Internacional de Enfermedades, 10° edición) de las patologías en las que ellos intervienen se encuentran en el Área de la Cuenca Matanza Riachuelo. La zona de influencia de la Cuenca Matanza Riachuelo tiene como referencia a los hospitales: Hospital General de agudos "Dr Cosme Argerich" Hospital General de Agudos "Parmenio Piñero" Hospital General de Agudos "J.A. Penna" Hospital General de Agudos "F. Santojanni" Dentro de las principales conclusiones es de destacar que no hubo aumento presupuestario para dar cumplimiento al Plan Integral de Salud Integral (PISA), como también las falencias con respecto al equipamiento informático que imposibilita la conformación de una red de diagnóstico y monitoreo. No existe una interrelación entre los cuatro efectores de la Cuenca Matanza Riachuelo, con lo cual no hay una organización operativa que garantice el cumplimiento de los pacientes con determinaciones de alto riesgo como por ej: plomo en sangre, como tampoco la detección toxicológica en todo los efectores. Cabe resaltar el hecho de la falta de nombramientos de personal médico capacitado en vigilancia epidemiológica ambiental, como también médicos toxicólogos. Las falencias detectadas indican que algunos efectores no utilizan o lo hacen parcialmente la Hoja Pediátrica de Pesquisa del Riesgo Ambiental, como también los códigos SiCeSAC, como consecuencia de la escasa capacitación de los profesionales para su utilización. Mediante la Ley 26.168, créase la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) como ente de derecho público interjurisdiccional en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Integración. Reglamento. Competencia. Financiamiento. Régimen de Compras y Contrataciones. Esta Ley ha sido sancionada el 15 de Noviembre de 2006. Resulta importante señalar que, en virtud de la sentencia
--	---



	dictada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 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)", se delegó el proceso de ejecución de la misma en el <u>Juzgado Federal de Quilmes.</u>, a fin de garantizar la inmediatez de las decisiones y el efectivo control jurisdiccional de su cumplimiento.
--	--

