

"2018 - AÑO DEL CENTENARIO DE LA REFORMA UNIVERSITARIA".

"Los dolores que nos quedan son las libertades que nos faltan".

Mar del Plata, 28 de marzo de 2018

*Documento para Audiencia Pública (Decreto N° 351/18)
convocada desde la Secretaría de Obras y Planeamiento, MGP*

Una vez revisados los antecedentes presentados en el marco del llamado a la Audiencia Pública que involucra la construcción de un edificio de "Vivienda multifamiliar" de la firma "ILLARIY EMPRENDIMIENTOS S.A." y la preservación patrimonial del chalet Ave María, desde la FAUD creemos importante plantear varios interrogantes que van más allá del caso analizado y nos invitan a reflexionar sobre la forma en que se decide intervenir sobre un sector de la ciudad en particular y también sobre nuestra ciudad en general.

Los interrogantes aquí presentados por la FAUD se nutren de la consulta realizada a los directores de los tres Institutos de Investigaciones de nuestra Facultad, ya que implican cuestiones de desarrollo urbano, impacto ambiental y preservación patrimonial, líneas centrales de investigación de los Institutos¹.

- La primera pregunta que surge de la lectura de los documentos es **¿por qué ante propuestas generadas por emprendimientos privados que involucran aspectos/impactos de carácter urbano, patrimonial y ambiental, la Audiencia Pública se convoca accediendo a la vía judicial?** Si bien se trata de un proceso no vinculante, es sabido que los mecanismos de consulta pública son obligatorios en este tipo de casos dado que tienden a garantizar la participación de los ciudadanos. La audiencia pública, además de constituir un mecanismo de participación ciudadana,

¹ Instituto del Hábitat y del Ambiente, IHAM (OCS N° 451/13) / Instituto de Investigaciones en Desarrollo Urbano, Tecnología y Vivienda, IIDUTyV (OCS N°850/14) / Instituto de Estudios de Historia, Patrimonio y Cultura Material, IEHPAC (OCS N° 942/14).

“2018 - AÑO DEL CENTENARIO DE LA REFORMA UNIVERSITARIA”.

“Los dolores que nos quedan son las libertades que nos faltan”.

es una garantía constitucional. A nivel nacional y en concordancia con el artículo 41 de la Constitución, la Ley N° 25.675 de 2002, Ley General del Ambiente, consigna este mecanismo², que además de ser válido y necesario, es obligatorio a la hora de tomar decisiones sobre intervenciones que inciden sobre valores urbanos, patrimoniales y ambientales.

- En consecuencia, y derivado del anterior surge otro interrogante **¿Por qué se emitió una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) sin el procedimiento de consulta pública?** La DIA³ es el documento oficial en el cual se recoge el resultado del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), incluyendo los mecanismos de participación pública. Este documento, autoriza o no la ejecución de una obra o actividad, o bien, consiga las modificaciones requeridas para su aprobación ambiental. El emprendimiento motivo de la Audiencia cuenta con una Declaración Preliminar de Impacto Ambiental y además con la posterior Declaración de Impacto Ambiental Final, sin haberse cumplimentado el procedimiento de EIA que implica una instancia de consulta pública, previo a su aprobación. Al respecto, nos preguntamos si podemos considerar válida esa Declaración que fue expedida sin un requerimiento normativo tan importante como es la participación ciudadana.
- Avanzando en los procedimientos, nos cuestionamos acerca del proceso de EIA de carácter preventivo que precede a la puesta en marcha del proyecto y que, en este caso, se integra al expediente una vez que están otorgadas las excepciones al Código de Ordenamiento Territorial (COT). Aquí nos preguntamos **¿es posible separar el**

² La Ley N° 25.675, en su artículo 20 establece que *“las autoridades deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente”*. Asimismo, en el artículo 21 señala que *“la participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio”*.

³ Establecida en el artículo 12 de la Ley Nacional 25.675 y en el artículo 10 de la Ley Provincial 11.723.

"2018 - AÑO DEL CENTENARIO DE LA REFORMA UNIVERSITARIA".

"Los dolores que nos quedan son las libertades que nos faltan".

proyecto previsto de las excepciones necesarias para ejecutarlo como si fuesen cuestiones independientes? La respuesta es que no. No existen excepciones sin proyecto, con lo cual el binomio excepción-proyecto es interdependiente y no puede evaluarse separadamente. En este caso en particular, como en muchos otros edificios implantados en el sector costero, se han aprobado excepciones para modificar los indicadores urbanísticos previstos en el COT, incluso en zonas con fuerte acervo patrimonial. La necesidad de modificar los indicadores urbanísticos para implantar un proyecto debiera contemplarse en el procedimiento de EIA, cuya autoridad de aplicación en estos casos es municipal⁴.

- De lo anterior se desprende una nueva pregunta **¿quiénes se benefician y quiénes se perjudican con las excepciones otorgadas?** Es claro que las excepciones otorgan una renta diferencial a determinados sectores en desmedro de otros. Debiera ser el estado, municipal en estos casos, quien defienda los intereses de los sectores con menor poder económico. En la mayoría de las situaciones, esto no es lo que sucede.
- Por otra parte, profundizando en las excepciones aprobadas y en su relación con el procedimiento de EIA, consideramos que las mismas debieran garantizar al menos que los impactos urbanos, patrimoniales y ambientales no serán mayores a los previstos por el Código para el sector. En la aprobación de las excepciones esta cuestión no se ve reflejada ya que las mismas son tratadas con anterioridad al procedimiento de EIA. Cabe preguntarnos entonces **¿los impactos que generarán los edificios proyectados a partir de excepciones, presentan una intensidad y magnitud al menos semejante a los derivados de construcciones que siguen los indicadores**

⁴ La autoridad de aplicación, está definida en la Ley 11.723 de 1996 (Ley Integral de Medio Ambiente y Recursos Naturales). Dicha Ley, conforme con el artículo 28º de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, señala en su artículo 11 que toda persona física o jurídica, pública o privada, titular de un proyecto que genere impactos ambientales, está obligada a presentar conjuntamente con el proyecto, una Evaluación de Impacto Ambiental, ante la Autoridad de Aplicación provincial o municipal.

"2018 - AÑO DEL CENTENARIO DE LA REFORMA UNIVERSITARIA".

"Los dolores que nos quedan son las libertades que nos faltan".

previstos por el COT? A priori, podríamos decir que no. Sin realizar una evaluación en profundidad, los impactos de estos emprendimientos son en general, más significativos.

- Teniendo en cuenta los valores patrimoniales, consideramos que las medidas centradas en la preservación de un bien en particular, no son efectivas ni suficientes. En referencia a esto, podemos cuestionarnos **¿la preservación del patrimonio urbano se reduce a la preservación de un bien como puede ser un chalet?** En realidad, entendemos que este tipo de intervenciones urbanas generan impactos sobre el entorno patrimonial, urbano y ambiental, que van más allá de la preservación del bien. Pensamos que la preservación patrimonial, no se reduce a un bien en particular, sino que involucra el contexto en el que se inserta. Esto implica una noción amplia y dinámica del patrimonio, en la cual se consideran todos los vestigios del pasado como potencialmente valiosos, como así también su entorno cultural. Incluso, más recientemente se ha puesto énfasis en la necesidad de considerar, además, el patrimonio intangible, con la pretensión de integrar las dimensiones material e inmaterial del patrimonio.
- Conjuntamente con lo anterior y centrándonos en la preservación del área podemos preguntarnos si **¿es importante para la ciudad definir zonas de interés patrimonial?**, por otra parte, **¿las medidas y formas de gestión coparticipadas propuestas para la preservación de bienes en particular, son adecuadas y sostenibles en el tiempo?** Los ejemplos previos en la ciudad, han demostrado importantes falencias⁵.
- Retomando el procedimiento de EIA que habilita la DIA nos preguntamos **¿dicho procedimiento aplicado a proyectos puntuales, es suficiente para dar respuesta a un emprendimiento con implicancias ambientales, urbanas, sociales, patrimoniales**

⁵ Basta con mencionar el caso del Bristol Center.

"2018 - AÑO DEL CENTENARIO DE LA REFORMA UNIVERSITARIA".

"Los dolores que nos quedan son las libertades que nos faltan".

en un sector de la ciudad? Consideramos que no, ya que el instrumento evalúa proyectos individuales y no tiene en cuenta los efectos acumulativos; es decir **¿qué pasaría todos los vecinos del área quisieran construir en su predio edificios superando los indicadores urbanísticos?** Creemos que sería materialmente imposible; sin embargo, todos tendrían el mismo derecho de acceder a las excepciones.

Una adecuada planificación urbana-territorial garantizaría por sí sola la reducción de los impactos ambientales, y sin duda es un mecanismo efectivo para la integración de los proyectos en el entorno. Cabe preguntarse en el caso que nos ocupa si no se debería haber aplicado algún otro instrumento más integral. Un instrumento posible es la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), muy necesario, pero aún no incorporado de manera obligatoria en las distintas instancias de toma de decisiones. En términos generales, la EAE es el equivalente de la EIA pero aplicada a Políticas, Planes y Programas, es decir a los instrumentos de planificación que preceden al proyecto en los procesos de toma de decisiones y la superan en nivel de abstracción y en amplitud de los ámbitos espacial y temático a los que afectan.

Para finalizar, creemos que la ciudad en general y un sector urbano en particular no se planifican en base a la suma de proyectos individuales, sino que debiera prevalecer la mirada de conjunto respondiendo a los objetivos de ciudad deseada. Al respecto, resulta inminente actualizar el COT que lleva años sin responder a las necesidades y dinámicas de Mar del Plata y del partido de General Pueyrredon.

Nos interesa remarcar que esta iniciativa de reformulación conjunta y participativa ya fue planteada en 2014 en las **Jornadas de reflexión y debate "Planeamiento y Normativa Urbana"**, organizadas por la FAUD. Consideramos que la Facultad, en conjunto con la Universidad, entidades profesionales de diferentes disciplinas, instituciones y

"2018 - AÑO DEL CENTENARIO DE LA REFORMA UNIVERSITARIA".

"Los dolores que nos quedan son las libertades que nos faltan".

organizaciones de la comunidad, está en condiciones de aportar a la formulación de un Código Urbano Ambiental con prescripciones sobre el territorio que respeten las voluntades comprendidas en el proceso de planificación estratégica. Mientras tanto, reiteramos la recomendación formulada en otras instancias referida a frenar el otorgamiento de excepciones y discutir en conjunto un COT que contemple entre sus instrumentos la EAE.

Arq. Guillermo Eciolaza
Decano
FAUD - UNMDP