

Paper

Preguntas sobre herramientas innovadoras de gestión territorial suburbana como las Auditorías Ambientales a Urbanizaciones Cerradas Privadas

Pastrana, Cintia Pamela; Szajnberg, Daniela; Luna, Noel

cintiapampastrana@gmail.com; danielaszajnberg@yahoo.com

Universidad de Buenos Aires. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Instituto de Espacialidad Humana. Teoría y Gestión Urbana Contemporánea, Szajnberg. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Instituto de Espacialidad Humana. Teoría y Gestión Urbana Contemporánea, Szajnberg. Planificación Urbana, Giglio. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Palabras clave

Gestión Territorial, Auditorías Ambientales, Urbanizaciones Cerradas Privadas, Objetivos de Desarrollo Sostenible, Suburbano.

Resumen

“Mucha agua ha corrido bajo el puente” es una frase popular que le cabe al marco de los organismos públicos internacionales para con la gestión territorial de espacios urbanos, si rememoramos los tiempos de concientización sobre la finitud de los recursos energéticos fósiles y la contaminación del Medio Ambiente durante la década de los setenta del Siglo XX; pasando por los principios relativos a desarrollo económico, sostenible y ambiental y el enfoque de

“accountability” (rendición de cuentas) de la década de los noventa del mismo siglo, y más recientemente a comienzos del siglo XXI, por el aporte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

De hecho, cada una de estas inflexiones de época, han dejado huellas disciplinares, territoriales, socioespaciales, socioculturales, plasmados no sólo en la producción de idearios y buenas prácticas, entre otros, sino también un nutrido menú de herramientas que en su momento de emergencia fueron innovadoras, como la evaluación de impacto ambiental, el ordenamiento ambiental, la justicia ambiental, y más recientemente la auditoría ambiental (AA), que hoy ya son prácticas instituidas, al menos en el campo del “deber ser”, e incluso, en muchos de los marcos normativos de la gestión de ciudades.

Existe una experiencia poco explorada en torno a la AA, que la aplicación de dicho instrumento a fenómenos y procesos de transformación del espacio suburbano (en este caso la Región Metropolitana de Buenos Aires) como las Urbanizaciones Cerradas Privadas (UCP) que proliferaron desde fines del siglo XX en sus diversas variantes (barrios cerrados, clubes de campo, náuticos o de chacras, etc.).

Este trabajo recorre y reflexiona sobre las preguntas necesarias y posibles de formular en el marco de una investigación emergente, en el marco del espacio programático GulJuSo “Gestión Urbana, Innovación y Justicia Socioespacial” de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires.

Objetivo

Como objetivo general se busca analizar una herramienta innovadora para el seguimiento de los productos y procedimientos ambientales de grandes emprendimientos territoriales en Bs. As. Se indagará conceptualmente el instrumento, su aplicación y seguimiento.

El primer objetivo específico es producir y analizar información sobre la herramienta de auditoría en relación a los ODS, generada, implementada y diseñada en el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible de la provincia de Bs As.

El segundo objetivo particular, es analizar y evaluar el desempeño de las auditorías aplicadas a las urbanizaciones privadas cerradas. Como objetivo específico se analizará la posibilidad de la aplicación en procesos urbanos de barrios populares.

Se realizará un análisis de antecedentes y seguimiento de estos procesos territoriales y su articulación entre sí y en relación a su entorno. Desarrollando un análisis según los diferentes indicadores, variables, y categorías utilizadas, considerando el marco de los ODS, y los niveles de complejidad que surgen a escala urbana y regional. Como antecedentes se considerará el marco de adaptación de los ODS a escala provincial, las auditorías realizadas de conjuntos inmobiliarios consolidados llevada a cabo por el Consejo Federal de Inversiones, proyecto articulado con la autoridad ambiental de la provincia, actual Ministerio de Ambiente. Resulta importante mencionar que la auditoría tiene sus orígenes en las ramas contables, más tarde comenzó a traspolarse a distintas ramas, hasta llegar a la sustentabilidad. En donde se convierte en un instrumento imbricado a los instrumentos urbanísticos. Si bien se encuentra en estado emergente para el seguimiento de los desarrollos urbanos, resulta interesante su análisis en pos de mejoras continuas y progresivas.

Marco teórico

Inicios del instrumento auditoría

La convención de Río de Janeiro, Brasil (1992), basada en la celebrada en Estocolmo (1972), en sus 27 Principios abarca cuestiones como la protección del medio ambiente; la relación entre el desarrollo económico, sostenible y ambiental; la cooperación entre los países para proteger, preservar y restablecer la salud y los recursos naturales de la tierra (...).

En ese contexto, se fue dando en la década del 90 el marco de protección ambiental, y la lógica de “rendición de cuenta” (lógica accountability). En donde cualquier persona puede denunciar un hecho ambiental sin ser necesariamente afectado de forma directa. Un ejemplo de ello es la conocida “causa Mendoza”, desde allí se podría mencionar que la justicia ambiental empieza a tomar un papel preponderante.

Es así que, diferentes organismos de escala nacional y provincial comienzan a articular sistemas que aplican esta lógica en creciente auge. Como ejemplo de ello podemos mencionar a la Sindicatura General de la Nación, con el rol de unidad de auditoría interna, en articulación con Auditoría General del Senado (AGN). Similar situación se da a escala provincial, con diferentes actores.

Para comprender estas articulaciones es preciso en primer lugar remontarnos a los orígenes del término auditoría, el cual según diversas investigaciones corresponde a épocas tan antiguas como las civilizaciones, y tiene su origen en

la práctica de la contabilidad. Etimológicamente el concepto auditoría, significa revisar, intervenir.

Con el desarrollo de las nuevas organizaciones resultó necesario implementar el rol de auditor -como agente externo e imparcial- que realizará la actividad de organización de datos y cifras que permitan una evaluación de determinada situación y contribuyan a la toma de decisiones.

Es así como, en la Revolución Industrial, la auditoría era esencial debido a los movimientos de los propietarios de las grandes empresas por la verificación de sus balances.

En cuanto al marco jurídico, en 1867, se crea la Ley de Sociedades en Francia, que reconocía al comisario de cuentas o auditor. En 1882, en Italia se incluyen las funciones de auditor dentro de la Cámara de Comercio. En 1896, en Nueva York los contadores son certificados en materia de auditorías. Es así como progresivamente la auditoría es reconocida como profesión.

Luego, es implementada en el ámbito estatal, para evaluar y verificar los diferentes departamentos que lo componían. Orientándose más a sistemas de calidad. En 1981, en EE.UU. se publicó un documento con las normas de auditoría gubernamental.

William Thomas Porter y John C. Burton definen “la Auditoría como el examen de la información por una tercera persona distinta de quien la preparó y del usuario, con la intención de establecer su veracidad; y el dar a conocer los resultados de este examen, con la finalidad de aumentar la utilidad de tal información para el usuario.” (Porter, 1983)

Podemos mencionar como ejemplo las auditorías internas dentro de la órbita empresarial que evalúan los controles internos de una empresa, incluyendo su gestión empresarial y procesos contables. Garantizando el cumplimiento de las leyes y reglamentos internos, y manteniendo una presentación precisa de los informes financieros y la recopilación de datos.

En ese sentido podríamos ver la auditoría como un instrumento instaurado de la disciplina contable que en su evolución se traspola a lo ambiental y estratégico, en oposición a instrumentos innovadores. De esta manera, la auditoría se suma a la evaluación estratégica ambiental y traspasa a lo urbanístico. Identifica hallazgos y de esos hallazgos realiza observaciones. Y con fundamentos califica esas observaciones, asignándoles diferentes niveles de impacto.

Es por ello que este trabajo centra su atención en analizar este instrumento de gestión, aplicado a grandes desarrollos urbanos como es el caso de aplicación por parte del Organismo de Desarrollo Sostenible (OPDS) a las urbanizaciones cerradas de la provincia de Bs.As. Se analizará y harán recomendaciones sobre su posible implementación a otros procesos urbanos de mayor escala.

Marco normativo

Leyes:

- Ley 8912/77. Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo.
- Ley 11723. Ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.
- Ley 14343. Regula la identificación de los Pasivos Ambientales.

Resoluciones:

- Resolución 167/18 Procedimiento para convalidación de cambio de uso del suelo y aprobación de conjuntos inmobiliarios.
- Resolución 470/18 Aprueba el IPAR.
- Resolución 650/20 mediante la cual se implementa la Etapa final del empadronamiento y puesta a norma de Conjuntos Inmobiliarios Consolidados.
- Resolución 493/20 Modificación del Régimen para la Regularización de Conjuntos Inmobiliarios Consolidados.

En territorio bonaerense, sólo 343 de los 1.070 barrios cerrados y urbanizaciones nuevas existentes están en regla, mientras que un total de 97 están en proceso de normalización.

Las hipótesis de este trabajo centran su atención en:

La potencialidad del instrumento auditoría para su aplicación en diferentes procesos territoriales desde la perspectiva ambiental en el marco de ODS.

Objetivos de Desarrollo Sostenible

En el año 2015, líderes mundiales adoptaron un conjunto de metas globales para proteger el planeta y garantizar la prosperidad para todos. Los aspectos centrales de esa agenda mundial de desarrollo sostenible son los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), una llamada a la acción a todos los países para erradicar la pobreza, así como garantizar la paz y el desarrollo de las ciudades.

Con la propuesta de la Agenda 2030 la Organización de las Naciones Unidas espera que este plan represente una oportunidad para que los países y sus sociedades aborden un camino orientado al bienestar común.

La Agenda 2030 tiene como ideal mejorar la vida de todos los individuos. Lo que se ve reflejado en los 17 objetivos de desarrollo sostenible. Cada uno de los cuales tiene metas específicas que deben alcanzarse en 2030.

A partir de ello surgen los siguientes interrogantes:

¿Qué impactos generaron, o en consecuencia se dieron a partir de la aplicación del instrumento auditoría?

¿Qué impacto en la inclusión - segregación socio espacial ha tenido el crecimiento de proyectos de urbanizaciones cerradas, en términos ambientales?

Reflexiones

Consideramos necesario realizar una búsqueda exhaustiva de antecedentes nacionales e internacionales. Indagar más profundamente sobre los orígenes del concepto y su evolución a lo largo de los años. Establecer diferentes actividades a realizar como ser entrevistas, revisión de información sobre antecedentes en temas urbanísticos y búsqueda de diversas articulaciones a escala provincial y nacional.

Teniendo en cuenta los actores involucrados en el proceso de aprobación de dichas urbanizaciones cerradas: Autoridad del Agua (A.D.A.); Dirección Provincial de Ordenamiento Territorial (D.P.O.U.T); Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (O.P.D.S.) y Municipios. En interacción constante entre sí y con las empresas desarrolladoras, en pos del cumplimiento de la normativa vigente. Resulta pertinente realizar trabajo de campo a modo complementario, poniendo el foco en la información conceptual, contextual y sobre los territorios donde se encuentran los casos de estudio. Siendo las entrevistas realizadas a agentes claves de organismos provinciales, como ser Dirección Provincial de Ordenamiento Territorial, Autoridad del Agua. Y a agentes de Gestión Ambiental y Planeamiento de diferentes municipios.

Por otra parte, resulta fundamental realizar relevamientos fotográficos, considerando las unidades de análisis de cada caso y recortes territoriales, los procesos, componentes y variables de análisis. Realizar informes parciales temáticos, para luego concluir en un Informe final. Y elaborar documentación comparativa de los casos para generar recomendaciones generales y particulares.

Finalmente producir lineamientos bases y recomendaciones propositivas a partir de las lecciones aprendidas para la aplicación de esta herramienta en otros procesos urbanísticos, en pos de considerar a las personas vulneradas respecto a sostenibilidad ambiental.

Bibliografía

- AGUIRRE, O., (1996). Enciclopedia de Auditoría tres tomos, Cultural de Ediciones, Madrid
- ALVIN, A., Arensa, R., Mark, S., Beasley, (2007) Auditoría un enfoque integral, México.
- ARENS, A (1996). Auditoría Un Enfoque Integral, Prentice Hall México.
- BACON, C., Charles A. (1996) Manual de Auditoría Interna, U.T.H.E.A. México.
- BAILEY., Larry P. M, (1998) Guías de Auditoría. Una reexpresión comprehensiva de las Normas de Auditoría (SAS), y de Control de Calidad (SQCS). Primera versión española. Harcourt Brace de España S.A.
- BERROS, Valeria (2010), "Evaluación de impacto ambiental, una mirada como dispositivo jurídico-co de gestión de riesgos", Revista Derecho y Ciencias Sociales. Febrero 2010. ISSN 1852-2971 Instituto de Cultura Jurídica y Maestría en Sociología Jurídica. FCJyS, UNLP
- BROWN, R. (1962). Changing audit objectives and techniques". The Accounting Reíreview.
- CICCOLELLA, P. y VECSLIR, L. (2012). Dinámicas, morfologías y singularidades en la reestructuración metropolitana de Buenos Aires. Revista Iberoamericana de Urbanismo
- DANIELE, Claudio L., "Los Procedimientos de Evaluación Ambiental Estratégica y Evaluación de Impacto Ambiental"
- FLORIAN Caro Constanza E. La Auditoría, origen y evolución. Colombia.
- HARVEY, David (2004) El nuevo imperialismo: Acumulación por desposesión. En El nuevo desafío imperial, eds. Leo Panitch y Colin Layes. Socialist Register, Vol. 40, 99-129.
- NUEVA AGENDA URBANA. AGENDA 2030. ONU. Quito 2016.
- MASGRAU, E. (1978). La auditoría independiente en los estados unidos: evolución de sus objetivos y técnicas pág. 155-182
- MIGNAQUI, Iliana. Dinámica Inmobiliaria en la RMBA. 1998
- PINTOS, Patricia (2012) "Las opacidades del urbanismo privado y el rol del estado. Elementos para la reflexión en la producción de megaurbanizaciones cerradas en la cuenca baja del río Luján, RMBA". En: América Latina y sus regiones metropolitanas: Repensando antiguos problemas a la luz de nuevas

oportunidades. Evento: XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles. Congreso Internacional “América Latina: la autonomía de una región”. Universidad Complutense de Madrid y Consejo Español de Estudios Iberoamericanos. Madrid, 29 y 30 de noviembre de 2012

-PINTOS, Patricia. (2018) Extractivismo inmobiliario y vulneración de bienes comunes en la cuenca baja del río Luján*

-SZAJNBERG, Daniela. Urbanización Cerrada en la Región Metropolitana de Buenos Aires. ¿Se ha de replantear la estructura de centralidades suburbanas?. 2º Jornadas Platenses de Geo-grafía, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 2000.

- SZAJNBERG, D., et al. (2014). “Instrumentos de gestión de proyectos urbanos del siglo XXI. Avances y contradicciones del desarrollo urbano en Buenos Aires”. En Bitácora Urbano Territorial N°24. Instituto de Investigaciones en Hábitat, Ciudad y Territorio. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

-TORRES Horacio A. Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990 EU-RE (Santiago) v.27 n.80 Santiago mayo 2001