

HERRAMIENTAS ESTRATÉGICAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

INTRODUCCIÓN

En el presente capítulo se realiza un relevamiento de los mecanismos que hacen al ordenamiento territorial y las cuestiones urbano – ambientales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), ejes incluidos en la propuesta de estructura del Anteproyecto de Código Ambiental, como así también las principales problemáticas o cuestiones pendientes identificadas y sus posibles soluciones.

Su incorporación al cuerpo del Código surge de la íntima dependencia de los temas que éste tratará en su articulado, en miras a la protección del ambiente, con las pautas y lineamientos que aquellos instrumentos de gestión y normativos disponen para el uso del suelo.

El ordenamiento territorial, como proceso político, necesita contar con una instancia de participación ciudadana e involucrar a los distintos actores sociales, en función de la ocupación ordenada y el uso sostenible del territorio. En este sentido, la Constitución de la CABA (CCABA) dispone que el proceso de ordenamiento territorial y ambiental debe ser participativo. Asimismo, aquella herramienta puede considerarse como un procedimiento técnico administrativo ya que orienta la regulación y promoción de la localización y desarrollo de los asentamientos humanos y las actividades de diversa índole, vinculadas a los mismos, en aras del logro del desarrollo sustentable.

En consonancia con lo anterior, la Ley General del Ambiente (25.675), entre los presupuestos mínimos fijados, respecto al ordenamiento del territorio establece que “...debe asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social...” (art. 10).

A la luz de los conceptos vertidos de ordenamiento territorial, no caben dudas de la evolución de esta fundamental herramienta de un proceso enteramente tecnocrático hacia uno racional y participativo.

Por lo tanto, la CABA establece que las políticas de planeamiento y gestión del ambiente urbano deben promover las siguientes cuestiones (art. 27 CCABA):

“...1. La preservación y restauración de los procesos ecológicos esenciales y de los recursos naturales que son de su dominio.

2. La preservación y restauración del patrimonio natural, urbanístico, arquitectónico y de la calidad visual y sonora.

3. La protección e incremento de los espacios públicos de acceso libre y gratuito, en particular la recuperación de las áreas costeras, y garantiza su uso común.

4. La preservación e incremento de los espacios verdes, las áreas forestadas y parquizadas, parques naturales y zonas de reserva ecológica, y la preservación de su diversidad biológica.

5. La protección de la fauna urbana y el respeto por su vida: controla su salubridad, evita la crueldad y controla su reproducción con métodos éticos.

6. La protección, saneamiento, control de la contaminación y mantenimiento de las áreas costeras del Río de la Plata y de la cuenca Matanza-Riachuelo, de las subcuencas hídricas y de los acuíferos.
7. La regulación de los usos del suelo, la localización de las actividades y las condiciones de habitabilidad y seguridad de todo espacio urbano, público y privado.
8. La provisión de los equipamientos comunitarios y de las infraestructuras de servicios según criterios de equidad social.
9. La seguridad vial y peatonal, la calidad atmosférica y la eficiencia energética en el tránsito y el transporte.
10. La regulación de la producción y el manejo de tecnologías, métodos, sustancias, residuos y desechos, que comporten riesgos.
11. El uso racional de materiales y energía en el desarrollo del hábitat.
12. Minimizar volúmenes y peligrosidad en la generación, transporte, tratamiento, recuperación y disposición de residuos.
13. Un desarrollo productivo compatible con la calidad ambiental, el uso de tecnologías no contaminantes y la disminución en la generación de residuos industriales.
14. La educación ambiental en todas las modalidades y niveles...”

Los instrumentos de gestión y normativos reconocidos en nuestra CCABA y sobre los cuales han trabajado el equipo de FARN y sus consultores, son el Plan Urbano Ambiental¹ (PUA), el Plan Estratégico² (PE), el Código de Planeamiento Urbano³, el Código de Edificación⁴ y el Código de Habilitaciones y Verificaciones⁵. No obstante, se analizan en este documento, el PUA, el PE, la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) y la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), ya que la armonización y coherencia entre los mismos deberá producir a su vez modificaciones y adecuaciones en los restantes.

En este contexto, los desafíos del proceso de elaboración del Anteproyecto del Código Ambiental estarán orientados a profundizar el análisis integral de las cuestiones urbanas ambientales de la Ciudad, por la necesidad de concretar una visión estratégica de la Ciudad, como así también avanzar respecto de las fortalezas y debilidades en cuanto a la aplicación de los instrumentos de ordenamiento territorial vigentes y propender a la integración urbanística y social de los pobladores marginados⁶.

¹ Instrumento técnico-político de gobierno para la identificación e implementación de las principales estrategias de ordenamiento y mejoramiento territorial y ambiental de la CABA, resultando la ley marco a la que se deberá ajustar el resto de la normativa urbanística y de obras públicas (art. 29 CCABA).

² Instrumento de planificación que, mediante la participación, la colaboración y el compromiso de todos los actores interesados, se debe diseñar una visión integral sobre la ciudad (art. 19 CCABA).

³ Regula, mediante normas de orden público, los aspectos relativos directa o indirectamente con el uso del suelo que tenga relación con el ordenamiento urbanístico del territorio de la Ciudad.

⁴ Se establecen límites del espacio público y la forma urbana e incluye normas referidas a dimensiones mínimas de los ambientes.

⁵ Establecer los requisitos técnicos y administrativos que se requieren a las personas físicas y jurídicas para el ejercicio y desarrollo de actividades encuadradas en el sistema.

⁶ Art. 31 del Capítulo quinto - hábitat de la CCABA.

PLAN URBANO AMBIENTAL (PUA⁷):

El PUA constituye un instrumento técnico-político de gobierno para la identificación e implementación de las principales estrategias de ordenamiento y mejoramiento territorial y ambiental de la CABA, resultando la ley marco a la que se deberá ajustar el resto de la normativa urbanística y de obras públicas (art. 29 CCABA). El mismo debe ser conformado con participación transdisciplinaria⁸. Sin perjuicio de ello, su formulación y actualización, conforme lo dispone la Ley N° 71/98, es llevada a cabo por el Consejo del Plan Urbano Ambiental.

Cabe mencionar que la última versión del documento del PUA, en tratamiento por parte de la Legislatura y respecto del cual se ha dado ya la audiencia pública prevista en la Constitución de la Ciudad para su aprobación, define al Código Ambiental como el “conjunto de disposiciones que regulen la calidad ambiental en relación con la preservación de su capacidad sustentante, fijen límites a las acciones modificadoras, procuren la resolución o morigeración de situaciones indeseables existentes y consideren las situaciones de riesgo (mapas de riesgo de la ciudad)”.

Conflictos

- Falta de sanción del Plan Urbano Ambiental. Su ausencia implica no solo el incumplimiento a un mandato constitucional, sino que a la fecha, la Ciudad no puede contar con un instrumento técnico-político de gobierno para la identificación e implementación de las principales estrategias de ordenamiento y mejoramiento territorial y ambiental. Tal circunstancia impide establecer reglas claras para las actividades económicas (en especial la industria de la construcción y el mercado inmobiliario), lo que ha sido reflejado en el tratamiento aislado por parte de los decisores públicos, de los conflictos suscitados por emprendimientos urbanísticos, creando a su vez incertidumbre en la población acerca del destino de su barrio. Asimismo, ante la carencia de un modelo territorial para la ciudad, no se puede prever estudios de base que permitan formular indicadores ambientales para regular el tipo de actividades que pueden ser realizadas.

-Existencia de numerosas críticas que se han planteado desde la sociedad civil a la última versión del documento del PUA presentado por el Poder Ejecutivo de la Ciudad a la Legislatura, a comienzos del 2007. Algunas de las observaciones son⁹:

“1) El ítem 3.2 Instrumentos de Gestión promueve "la participación de la iniciativa privada en la gestión urbanística"; introduce instrumentos como los "convenios urbanísticos", útiles para modificar el propio Plan Urbano Ambiental y el Código de Planeamiento Urbano mediante el simple acuerdo entre funcionarios y propietarios privados de predios, para la creación de normativa especial.

2) No cumple con el Art. 90 de la CCABA que requiere, a las leyes de doble lectura, "Despacho previo de comisión que incluya el informe de los órganos involucrados". El documento presentado no acredita el informe de la Comisión Asesora como órgano involucrado, con respecto al producido por el COPUA (Art. 6° de la Ley N° 71).

⁷ El documento del Plan Urbano Ambiental de Buenos Aires ha sido presentado por el Poder Ejecutivo de la CABA a la Legislatura a comienzos de 2007.

⁸ Para ello, se dispuso la creación de una Comisión Asesora Permanente Honoraria, debiendo esta participar de la elaboración, revisión, actualización y seguimiento de aquél o de sus instrumentos vinculados.

⁹ Texto extraído de la presentación realizada por las organizaciones de la sociedad civil agrupadas en APEVU, Red Verde Ciudadana, SOS Caballito, entre otras, en marzo de 2007 en el Exp. N° 3825-J-06.

- 3) No cumple con el Art. 8 de la Ley N° 71: "El Consejo del Plan Urbano Ambiental deberá coordinar permanentemente sus acciones con el Consejo de Planeamiento Estratégico y con los entes y organismos que se creen para implementar las políticas especiales".
- 4) No cumple con el art. 13 de la Ley N° 71, que dice: "El Plan Urbano Ambiental deberá contener, entre otros, los siguientes aspectos: diagnóstico de situación y de gestión; estados futuros previsibles; propuestas alternativas; propuesta recomendada con evaluación de sus efectos y requerimientos e instrumentos de viabilización (recursos administrativos, económicos, financieros, físicos, etc.)".
- 5) Ausencia de los datos básicos del relevamiento de la situación existente.
- 6) Ausencia de referencias temporales en los datos consignados y de indicadores de calidad.
- 7) Ausencia de datos de infraestructura.
- 8) Ausencia de los aportes efectuados por las ONG convocadas a foros, asambleas, seminarios y talleres para "participar".
- 9) Ausencia de los megaproyectos altamente comprometedores y conflictivos: Retiro, Aeroparque, Puerto, Autopista Costera, Anillo Vial, ex Ciudad Deportiva (proyecto IRSA), facultades de la Corporación Buenos Aires Sur.
- 10) Las bases de las torres construidas en Puerto Madero y avaladas por el COPUA, perforan el acuífero Puelche, contaminándolo; también constituyen uno de los factores fundamentales en acentuar el drama de las inundaciones, conformando el endicamiento de la napa freática junto con el resto de las torres construidas en la zona costera (Centro, Retiro, Recoleta, Palermo, Belgrano, Núñez)."

-Necesidad de integrar urbanística, social y ambientalmente a las áreas marginadas de la Ciudad, en especial las existentes en la zona sur. En contraste con la excesiva concentración de actividades en el centro de la ciudad, como así también de la población y equipamientos en la franja norte, se registran áreas de marginalidad y de vacancia en toda la franja sur paralela al Riachuelo, que se materializa en forma de segregación y exclusión urbana. Este escenario se profundiza si se tiene en cuenta las siguientes situaciones: alta contaminación del Riachuelo que degrada las condiciones de habitabilidad; presencia de la casi totalidad de las villas miseria de la ciudad; grandes conjuntos habitacionales con degradación de las condiciones estructurales y de habitabilidad; un parque industrial abandonado en parte y devenido en actividades de menor productividad (depósitos, logística); y limitaciones de conectividad vial con el resto de la ciudad y con el sur del Área Metropolitana de Buenos Aires, a partir de insuficientes cruces de aquel río.

-En miras al cumplimiento del Plan de Igualdad Real de Oportunidades y de Trato entre Mujeres y Varones, aprobado por Ley N° 474/00, la evaluación de las medidas propuestas por el PUA deberán incorporar las perspectivas y necesidades de las mujeres en su doble rol con relación al equipamiento social, el espacio público y el transporte. Asimismo, a través del PUA deberá impulsarse aquellos patrones de organización descentralizados que permitan una mejora del acceso a las mujeres a los servicios, tanto administrativos, de infraestructura como del transporte (art. 18)¹⁰.

PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO (PE):

Constituye un instrumento de planificación que, mediante la participación, la colaboración y el compromiso de todos los actores interesados, debe diseñar una visión integral sobre la

¹⁰ Para mayor información se sugiere leer el capítulo específico de "Género" del presente Informe.

ciudad, con objetivos clave que, ejecutados en los plazos previstos, consigan alcanzar los niveles de calidad de vida deseados por la ciudadanía (art. 19 CCABA). Mediante la Ley N° 310/99, reglamentada por Decreto N° 823/2001 se establece la composición, funcionamiento y atribuciones del Consejo de Planeamiento Estratégico (COPE), órgano de carácter consultivo y con iniciativa legislativa, cuyo propósito es la propuesta periódica de planes estratégicos consensuados que ofrezcan fundamentos para las políticas de Estado¹¹.

Algunos de los instrumentos de gestión más recientes planteados en el marco del Plan Estratégico son: Código del Espacio Público, Plan Hidráulico consensuado a nivel Metropolitano, Programa Integral de gestión de Residuos Sólidos Urbanos y el Programa de gestión participativa de espacios verdes. Por otra parte se propone, con respecto a la política de hábitat, priorizar el acceso a la vivienda para los sectores de menores ingresos y la creación de tierra con la conformación de un “Banco de Inmuebles Edificados y Tierras disponibles para su utilización”. Finalmente, con relación a la política propiamente dicha de planeamiento urbano promueve las siguientes propuestas: la EIA y EAE; la equidad en la zona sur; reclamo por tierras del Estado; Ley de Paisaje Urbano; la preservación de las riberas del estuario y los arroyos.

Conflictos

-Dificultades de coordinación y trabajo conjunto entre el COPUA y el COPE, a pesar del mandato del art. 8¹² de la Ley N° 71/98, imposibilitando la concreción de numerosas iniciativas propuestas en el marco del Plan Estratégico de la Ciudad.

-Escaso tratamiento, por parte de quienes cuentan con el poder de decisión en el GCABA, de las propuestas consensuadas en el seno de las comisiones del Plan Estratégico¹³.

EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA) – EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA (EAE)¹⁴

Como complemento indispensable del OAT debe contemplarse a la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) y a la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), aunque la primera de ellas no está incluida en la legislación local. La EIA constituye uno de los principales mecanismos de gestión ambiental y con más experiencia en su práctica.

Ésta, establecida expresamente en la CCABA, ha demostrado ser una herramienta de gestión fundamental a largo plazo de muchos proyectos y programas y también para, perfeccionar y contribuir a su viabilidad, mediante el análisis de los impactos ambientales, sociales, económicos e institucionales de los mismos.

¹¹ Algunas de las iniciativas legislativas del COPE: reformas al Código de Planeamiento Urbano, de Edificación y la Ley sobre Evaluación de Impacto Ambiental, la instrumentación de la EAE, reglamentación de la Ley de Comunas, mejoramiento de la aplicación de la normativa vigente para el tratamiento integral de los residuos patogénicos, entre otros.

¹² Art. 8 de la Ley N° 71/98: “El Consejo del Plan Urbano Ambiental deberá coordinar permanentemente sus acciones con el Consejo de Planeamiento Estratégico y con los entes y organismos que se creen para implementar las políticas especiales”.

¹³ Ejemplo de ello, lo constituye la falta de transferencia de tierras fiscales, para uso y utilidad pública de la Ciudad, surgido en el primer Plan Estratégico. Cabe reconocer que quien debió calificar aquellos distritos en el Código de usos del suelo era el COPUA.

¹⁴ Para más Información ver el Capítulo específico de “EIA”.

Teniendo en cuenta las limitaciones del alcance de las EIA's (Art. 30 CCABA¹⁵), el Plan Estratégico de la Ciudad se encuentra elaborando un proyecto que regulará la EAE. Esta última tendrá como fin asegurar que las consecuencias urbano ambientales de las políticas, planes y programas sean consideradas en el proceso de toma de decisiones (pre-proyectual), en conjunto con las consideraciones de orden económico y social, verificando las acciones sumatorias y sinérgicas de los distintos componentes de una matriz ambiental de evaluación. En este sentido, las EIA's, como herramientas de planeamiento físico urbano tradicional, deberán aprovechar los aspectos ya incorporados y analizados previamente por la EAE.

Debe destacarse que entre las iniciativas legislativas del Consejo del Plan Estratégico – CoPE- se encuentra la reforma integral de la normativa sobre uso del suelo urbano - dirigida a la armonización de los Códigos de Planeamiento Urbano y de la Edificación así como de la Ley N° 123 sobre Evaluación de Impacto Ambiental-, la instrumentación de la EAE para grandes emprendimientos urbanos –como propuesta superadora de la evaluación puntual, y que deberá contemplar los impactos sinérgicos acumulados entre distintas actividades-, aportes para la reglamentación de la Ley de Comunas, acciones para la coordinación interjurisdiccional con los Municipios y la Provincia de Buenos Aires (incluyendo la coordinación con el Plan Estratégico bonaerense) y la aplicación de la normativa vigente para el tratamiento integral de los residuos patogénicos¹⁶. Todas estas iniciativas presentan una clara conexión con la problemática ambiental de la Ciudad, y por lo tanto con las distintas acciones que en la materia se emprenden, como ha sido el caso de la elaboración del Plan Urbano Ambiental. Sin embargo, y a pesar de la labor que en sendas áreas han realizado el CoPE y el CoPUA, no parecen existir canales concretos de comunicación e interacción entre ambos organismos, lo cual ha sido puesto en evidencia por el primero. Debe hacerse notar que el propio art. 29 de la Carta local encomienda a la ciudad definir el Plan Urbano Ambiental como una suerte de “marco” al que deberán ajustarse las normas urbanísticas y las obras públicas, temas que se acercan claramente a la acción del CoPE, y cuyo tratamiento conjunto seguramente produciría un efecto favorable en la definición del ordenamiento territorial y ambiental de la Ciudad.

La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) se define como un procedimiento que tiene por objeto la evaluación de las consecuencias o impactos ambientales en la formulación de las decisiones estratégicas por parte del sector gubernamental. Esto es en todas aquellas decisiones que se tomen previamente a la instancia de los proyectos específicos, tales como las iniciativas, políticas, planes y programas.¹⁷

Asimismo, la EAE está muy ligada a las políticas de desarrollo de territorio y a los planes de ordenamiento que puedan estar vigentes. Siendo el ordenamiento territorial, un marco de referencia, la EAE debe tomar las definiciones, posibilidades y restricciones de dichos planes como puntos de partida para sus análisis ambientales. A la vez, permite generar los marcos iniciales de contenidos y alcances para las EIA de aquellos proyectos que surjan de las decisiones estratégicas analizadas, permitiendo una mayor compatibilización con los objetivos del desarrollo sostenible.

¹⁵ Regulado por Ley N° 123/99 y modificatorias. Decreto Reglamentario N° 1352/02

¹⁶ Ver “Reafirmando el rumbo estratégico – Prioridades y Avances”, Consejo de Planeamiento Estratégico de la Ciudad de Buenos Aires - Asamblea General/octubre de 2006.

¹⁷ Para mayor información en este aspecto, ver el Informe Técnico del Consultor – Lic. Claudio L. Daniele- correspondiente al Capítulo de EIA y EAE integrante del presente Informe.

Por su parte, la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) se define como el procedimiento administrativo y técnico por el cual quien desee llevar a cabo un proyecto debe, en forma previa, realizar un estudio técnico interdisciplinario a fin de analizar los impactos positivos y negativos del mismo, someterlo al análisis de la autoridad, la cual debe asimismo convocar a una instancia de participación ciudadana. Luego, la autoridad de aplicación puede otorgar o no el permiso, o conferirlo con ciertas condiciones (mitigación de ciertos impactos, por ejemplo), de conformidad a lo analizado en torno al proceso mencionado.

Al analizar el procedimiento de EIA previsto para nuestra ciudad, se observa que el mismo posee una etapa que resulta fundamental para que exista una coherencia entre el tipo de proyecto a analizar y el proceso que debe tenerse en cuenta. Dicha etapa es la de clasificación o categorización del proyecto, por la cual se determinan los pasos o requisitos con los que debe cumplir el proyecto de que se trate como así también el alcance del correspondiente estudio de impacto ambiental.

Cuando la ley se refiere al *relevante efecto*, entendiéndose por el mismo todo impacto ambiental cuyos efectos directos e indirectos se extienden en el tiempo y cuyos parámetros deben ser establecidos oportunamente por la autoridad de aplicación, se marca un punto de inflexión en virtud del cual podemos considerar que un emprendimiento debe cumplir con la totalidad del procedimiento (comprendiendo indefectiblemente elementos tales como una presentación inicial, un estudio de impacto ambiental, una instancia de participación ciudadana-audiencia pública en la CABA-, y la Declaración de Impacto Ambiental).

En este aspecto, la legislación de la Ciudad de Buenos Aires optó por tener en cuenta un sistema mixto de clasificación de emprendimientos o proyectos. Por una parte, ya en su ley original incorporó una serie de listados enunciativos que establecían aquellos proyectos que debían ser considerados como de alto impacto ambiental, como así también de mediano impacto ambiental. Ahora bien, claramente las actividades de alto impacto ambiental eran consideradas como de relevante efecto, mas era diferente el caso de las actividades de mediano impacto ambiental, las cuales podían ser categorizadas por la autoridad de aplicación luego como “*con relevante efecto*” o “*sin relevante efecto*”. Las construcciones de edificios estaban originalmente en el artículo 14 de la ley 123, entre las actividades respecto de las cuales se presumía un mediano impacto ambiental “*de acuerdo con las condiciones que fije la reglamentación*”. La Ley 452 que reforma a la 123 deroga directamente la clasificación existente de mediano impacto ambiental y asimismo el artículo 14 mencionado. De esta forma, los emprendimientos, actividades o proyectos se clasifican en *con o sin relevante efecto*, y las construcciones de edificios ya no son enunciadas en la ley. En el único caso en el cual son consideradas como de alto impacto ambiental es en el supuesto específico de obras proyectadas sobre parcelas de más de 2.500 metros cuadrados que requieran el dictado de normas urbanísticas particulares. Asimismo, la Ley 452 agrega dos casos en los cuales las obras que se proyecten se definen enunciativamente como de impacto ambiental con relevante efecto: “*n) las obras que demanden la deforestación relevante de terrenos públicos y privados y la disminución del terreno absorbente, según surja de la reglamentación...* , *p) Los grandes emprendimientos que por su magnitud impliquen superar la capacidad de la infraestructura vial o de servicios existentes*”.

Por otra parte la reglamentación de esta normativa, que ha sufrido una serie de modificaciones continuas a lo largo de los años, no agregó mayores requerimientos a las

construcciones en sí, más allá de las condicionantes urbanísticas presentes en los cuadros de usos respectivos, considerando en general que son “sin relevante efecto”¹⁸.

Ahora bien, la necesidad y la decisión de profundizar un proceso continuo de mejora de la calidad del ambiente y la calidad de vida de los habitantes de la CABA requiere, concurrentemente con la EIA, de la inclusión de nuevos instrumentos de gestión ambiental.

Uno de estos instrumentos es la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) como una instancia tendiente a la evaluación temprana de las diferentes iniciativas, políticas de desarrollo y sus programas, que permite orientar las decisiones dirigidas a prevenir los efectos ambientales no deseados, promoviendo la coordinación de políticas sectoriales, sobre la base de los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio.

Si bien actualmente, no existe en la CABA un instrumento de esta naturaleza, se cuenta con amplios antecedentes en el derecho comparado y asimismo, a nivel nacional, los principios establecidos en la Ley General del Ambiente (Ley N° 25675) es posible identificarlos como fundamentos para la aplicación de la EAE. En este sentido, la EAE surge como una nueva herramienta para la prevención y alerta temprana sobre los riesgos ambientales de políticas, planes y programas.

Así,

- La EAE está orientada al desarrollo sustentable y debe facilitar la identificación de las mejores opciones para conseguir este objetivo.
- La EAE debe estar integrada a los aspectos sociales y económicos de las opciones de desarrollo, intentando armonizar las prioridades ambientales con el resto de las dimensiones del desarrollo.
- La EAE debe ser realista y de aplicación gradual debiéndose ajustar al marco político - institucional en el que se pretende aplicar.
- La EAE debe enmarcarse en una proporcionada relación costo beneficio, circunscribiendo sus objetivos de acuerdo a la disponibilidad de información, de tiempo, de recursos, y de soporte tecnológico para llevarla a cabo.
- La EAE debe ser dinámica y dar cuenta de un proceso. Se debe retroalimentar de la experiencia y adecuarse según ella.
- La EAE debe ser relevante y focalizada, y proporcionar información suficiente, realista y útil a la toma de decisión, concentrándose en los aspectos más importantes y prioritarios.
- La EAE debe ser transparente, fácil de entender y documentada.
- La EAE debe ser participativa, e integrar a los diversos actores buscando informar y armonizar puntos de vista.

¹⁸ Para mayor profundización de lo anterior ver “El Impacto Ambiental y las construcciones en la Ciudad de Buenos Aires”, por Ma. Eugenia Di Paola LL Año LXXI, N° 61 del martes 27 de marzo de 2007. Disponible en: http://www.farn.org.ar/docs/dipaola_laley.pdf

A modo de esquema comparativo con la EIA, y sobre la base de que EIA y EAE tienen un carácter complementario, y por lo tanto, no se excluyen mutuamente, se detallan los siguientes puntos¹⁹:

La EIA en el caso de la Ciudad tiene en cuenta los siguientes aspectos:

- Sólo influye en proyectos individuales
- Analiza los impactos ambientales de manera poco sistemática
- No analiza posibles alternativas
- Analiza sólo como debe realizarse el proyecto

La EAE:

- Utiliza un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) para analizar cada proyecto.
- Influye las políticas macroeconómicas
- Toma en cuenta los efectos sinérgicos
- Analiza las posibles alternativas del diseño y el sitio.
- Analiza si se debe, dónde y qué tipo de desarrollo se debe realizar.
- Especificación de las alternativas

Conflictos

La ley de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), es insuficiente tal como está planteada, ya que omite la consideración del impacto denominado *global* de las diversas obras en ejecución y proyectadas en un lugar determinado.²⁰

Al no existir consideración en la normativa ambiental porteña de los impactos acumulados, sean éstos añadidos o sinérgicos, nos encontramos con una simplificación de escenarios en los cuales se analizan EIA particulares sin tomar en cuenta el dinamismo y el cambio que puede producirse en las diversas áreas de la ciudad debido a otras obras proyectadas. Nos encontramos entonces con efectos globales no deseados cuya aparente legalidad no condice con derechos reconocidos por la Constitución Nacional y la ley fundamental porteña, tal como el derecho a un ambiente sano, el consiguiente deber de preservación y la noción de desarrollo sustentable.

Por lo anterior, en relación a la temática que nos ocupa, se identificaron como principales problemas los siguientes:

- 1) No existe mención en la legislación de los Impactos Ambientales Acumulados.
- 2) Problemáticas ligadas al ordenamiento territorial ambiental:
 - a) Conflictos vecinales sobre el destino y recategorización de predios (Ej. Barrio de Colegiales)

¹⁹ Plan Estratégico Buenos Aires 2010 “Evaluación Ambiental Estratégica: Antecedentes locales” Carlos Cañas. Centro Argentino de Ingenieros.

²⁰ “El Impacto Ambiental y las construcciones en la Ciudad de Buenos Aires”, por Ma. Eugenia Di Paola LL Año LXXI, N° 61 del martes 27 de marzo de 2007. Disponible en: http://www.farn.org.ar/docs/dipaola_laley.pdf

b) Conflictos por la ocupación del suelo (Ej. Viviendas: capacidad para abastecer los servicios públicos, reducción de espacios verdes, destrucción de las características tradicionales del barrio y de su paisaje, etc.)

c) Ausencia de Plan Urbano Ambiental.

d) Ausencia de normativa que permita asegurar que las consecuencias urbano ambientales de las políticas, planes y programas sean consideradas en el proceso de toma de decisiones (pre-proyectual), en conjunto con las consideraciones de orden económico y social, verificando las acciones sumatorias y sinérgicas de los distintos componentes de una matriz ambiental de evaluación (Evaluación Ambiental Estratégica).

Ahora bien, las carencias apuntadas, en algunos casos propias de la legislación y en otros de las instituciones gubernamentales, redundan en una grave afectación de la calidad de vida de los habitantes de la ciudad, que puede reflejarse en un sinnúmero de hechos concretos y que básicamente pareciera obedecer a la falta de una mirada estratégica y de conjunto respecto de las necesidades más básicas de la población:

- 13 villas consolidadas y más de 24 asentamientos nuevos carentes de servicios y equipamientos, lo cual implica serios riesgos, fundamentalmente para la salud, de las personas que los habitan
- La carencia de suficientes espacios verdes en la ciudad, y la amenaza sobre los existentes, lo cual, asimismo implica una disminución en la calidad de vida y salud de los habitantes
- La destrucción del patrimonio histórico y arquitectónico, y con ello de la identidad de barrios y zonas, cuyos habitantes además rechazan este tipo de cambios
- La concentración de actividades en determinadas áreas de la ciudad, con la congestión de transporte y personas que ello supone, a lo que debe sumarse el ruido, la contaminación atmosférica, visual, etc.

CONCLUSIONES

Del análisis realizado surge a simple vista la falta de coordinación y superposiciones entre sí que presentan los instrumentos de ordenamiento territorial vigentes, como así también la desactualización de los mismos a las nuevas necesidades y mandatos constitucionales y leyes ambientales sectoriales.

Ante el mencionado contexto, las diversas gestiones han intentado subsanar algunas dificultades, en especial por el avance de la construcción en forma desmedida frente al auge del negocio inmobiliario, a través de decretos, resoluciones, y en la mayoría de los casos por disposiciones internas, que solo han logrado “emparchar” la base normativa sin llegar a tratar las problemáticas de fondo, como así tampoco involucrar en la toma de decisiones la participación de la comunidad²¹.

²¹ Cabe mencionar el reciente proyecto de ley, con aprobación inicial del 22/11/2007, que limita la posibilidad de construir edificios de altura en la zona de Caballito, decisión que ha sido consecuencia de

Con relación a esto último, queda aún pendiente la integración equitativa de la zona sur y del resto de las áreas marginales de la ciudad, en miras a transformarlas en sectores con mejor calidad de vida.

Asimismo, las numerosas modificaciones que ha sufrido el Código de Planeamiento Urbano –el cual deberá tomar en el futuro las directrices que le marque el Plan Urbano Ambiental, así como armonizarse con las normas de EAE y EIA- han sido llevadas a cabo de manera desordenada, sin el previo conocimiento técnico suficiente, y en la mayoría de los casos sin el acuerdo de los vecinos afectados por tales iniciativas. Aquellas circunstancias reflejan por un lado, que la planificación territorial al momento de implementar las políticas urbano - ambientales, se encuentra ausente en la Ciudad y, por otro, la urgente necesidad de la puesta en práctica de un instrumento que identifique e implemente las principales estrategias de ordenamiento y mejoramiento territorial y ambiental, es decir el Plan Urbano Ambiental.

Es decir que, los contenidos del futuro Código Ambiental deberán derivarse de las políticas que se establezcan en el marco del Plan Estratégico, como así también del planeamiento territorial que contenga el futuro Plan Urbano Ambiental, en miras a consolidar las directrices establecidas en la CCABA y por las leyes ambientales recientemente sancionadas, con una visión metropolitana de los procesos ambientales más significativos, en la búsqueda de una mayor sustentabilidad y equidad y, asimismo, establecer una nueva coordinación con los instrumentos de ordenamiento territorial no presente hasta hoy en día.

EQUIPO DE TRABAJO

Daniel A. Sabsay

María Eugenia Di Paola

Carina Quispe

Daniel Perpiñal

Belén Esteves

sostenidas protestas de vecinos de la zona y que deberá atravesar las instancias de una audiencia pública y una segunda votación. Asimismo, enterados por la mencionada aprobación, un grupo de vecinos del barrio de Belgrano, alertaron sobre la posibilidad de que la Legislatura apruebe una modificación del CPU que permitiría construir edificios de altura en una manzana propiedad de la Embajada de la Federación Rusa.