
Paper

Auditorías de desarrollos territoriales desde la perspectiva de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

El caso de las urbanizaciones privadas de la provincia de Buenos Aires.

Pastrana, Cintia Pamela; Antolini, Carolina; Zanotti, Roxana Andrea; Szajnberg, Daniela; Palacios, Jimena Gil;
cintiapampastrana@gmail.com; roxana.zanotti@fadu.uba.ar;
danielaszajnberg@yahoo.com

Universidad de Buenos Aires. Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo. Instituto de Espacialidad Humana (IEH); Grupo UBACyT 20020190100245BA, Gestión Urbana, Innovación y Justicia Socio Espacial, Cátedra optativa Szajnberg Teoría y Gestión urbana contemporánea (TyGUC), Proyecto de Investigación Avanzada PIA-PUR 26; Universidad de Buenos Aires. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Argentina; C.A.B.A.;

Línea temática 1. Categorías y enfoques (teoría y praxis).

Palabras clave

Auditorías, Ambiente, Categorías, Urbanismo, Objetivos de Desarrollo Sostenible

Resumen

En los últimos años, la auditoría como instrumento de gestión urbana comenzó a tomar un papel emergente y relevante, por ello el presente trabajo tiene como fin analizar su evolución, tomando como

caso actual las auditorías realizadas desde la perspectiva ambiental en determinadas urbanizaciones cerradas privadas de la provincia de Buenos Aires, partiendo del concepto de auditoría, sus diferentes aplicaciones y categorías.

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.

Se tomará como casos de estudios dos urbanizaciones cerradas de diferentes características en cuanto a implantación:

- urbanización cerrada en el Gran Buenos Aires,
- y urbanización cerradas extra urbana.

Las cuales tendrán características similares en cuanto a superficie y densidad.

Como antecedentes se considerará el marco de adaptación de los ODS a escala provincial, las auditorías realizadas de conjuntos inmobiliarios consolidados llevadas a cabo por el Consejo Federal de Inversiones, proyecto articulado con la autoridad ambiental de la provincia.

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.

La hipótesis principal de este trabajo centra su atención en la potencialidad del instrumento auditoria para su aplicación en diferentes procesos territoriales desde la perspectiva ambiental en el marco de ODS.

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 incluye 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.U.U. 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.

Implicancias en otras disciplinas

Como mencionamos anteriormente 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.

Este texto centrará su atención en la potencialidad del instrumento auditoría para su aplicación en diferentes procesos territoriales desde la perspectiva ambiental en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

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.

El tercer objetivo particular será describir, analizar y realizar un estudio de casos comparados de la aplicación de la herramienta a distintas tipologías territoriales, costera, rural, periurbana. Es decir, evaluación del desempeño a través de la comparación de casos en diferentes regiones. Considerando la evaluación del impacto, la evaluación ambiental estratégica, como antecedentes.

Como objetivo específico se analizará la posibilidad de la aplicación en procesos urbanos de barrios populares.

Auditorías Ambientales

Proyecto e Implementación

Durante el año 2020, se crea la Resolución 650/20 mediante la cual se implementa la Etapa final del empadronamiento y puesta a norma de Conjuntos Inmobiliarios Consolidados (C.I.C.). Luego, la Resolución 493/20 Modificación del Régimen para la Regularización de C. I.C. En donde el objetivo principal era como su nombre lo indica la regularización de los diferentes barrios cerrados que por propia voluntad decidían inscribirse para realizar este proceso.

Cabe mencionar que según fuentes periodísticas, en el territorio bonaerense, sólo 343 de los 1.070 barrios cerrados y urbanizaciones nuevas existentes estaban en regla, mientras que un total de 97 estaban en proceso de normalización. Esta “normalización” fue llevada a cabo mediante una serie de auditorías realizadas por el Consejo Federal de Inversiones en articulación con la autoridad ambiental de la provincia de Buenos Aires.

En este marco se crea una serie de condicionamientos a cumplimentar teniendo en cuenta las urbanizaciones e impactos a escala urbana y regional. Y considerando la normativa provincial en relación a impactos ambientales, actores involucrados, articulaciones, gestión, acuerdos, infraestructuras, equipamientos, segregación urbana, densidad poblacional vs. expansión urbana.

En el siguiente gráfico se pueden observar los diferentes conceptos que se tuvieron en cuenta para realizar la priorización y determinación de variables e indicadores a considerar en las auditorías realizadas.

Figura 1: Urbanizaciones e impactos - Conceptos clave



Fuente: Elaboración propia, "Conceptos claves" OPDS. 2021

Se determinó una clasificación según grado de consolidación en la que se encontraba el conjunto inmobiliario. Teniendo en cuenta sus inicios, su expansión y su estado actual. Y considerando la triada: Urbanizaciones-Recursos – Impactos.

Es así como se elaboraron una serie de variables e indicadores a considerar para la medición de impactos:

CONJUNTOS INMOBILIARIOS CONSOLIDADOS	
VARIABLES URBANAS	INDICADORES
POBLACION	Superficie del predio/CIC
	Cantidad de habitantes actual/proyectada
	Densidad neta/tipología de viviendas
ACCESIBILIDAD Y CONECTIVIDAD	Integración local desde el trazado urbano
	Barreras físicas/naturales
	Dinámica de transporte - distribución local y conexiones a nivel regional, nacional, internacional
SUSTENTABILIDAD	Preservación de recursos hídricos
	Reducción, reciclaje y reutilización de residuos
	Generación e implementación de energías renovables
INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO	Preservación del espacio verde público
	Conservación del patrimonio
	Equipamiento social público (instituciones educativas y de salud, etc)
RECURSO HÍDRICO	Calidad de cursos de agua superficial (ADA)
	Conectividad/acceso a cuerpos de agua
	Modificación o rectificación de cursos de agua
RECURSO SUELO	Elevación de cota
	Canalizaciones/canales

VARIABLES REGIONALES	INDICADORES
IMPLANTACIÓN	Marítimo/Fluvio-deltaico/llanura/otros
	Clasificación territorial (urbano/rural/complementaria)
VULNERABILIDAD SOCIAL	Asentamientos informales
	Soluciones habitacionales
	Cercanía a focos de contaminación <i>Establecer radios/distancias.</i>
VULNERABILIDAD / FRAGILIDAD AMBIENTAL	Ecosistemas
	Reservas/áreas protegidas <i>Establecer radios/distancias</i>
RECURSO HIDROLÓGICO	Potencial inundabilidad
	Modificación de escurrimientos
	Forestación
	Costas

Fuente: Elaboración propia en conjunto con Arq. Vanesa Maxit, "Variables e Indicadores" OPDS. 2021

Casos de estudio

En las últimas décadas, las ciudades latinoamericanas han registrado un fenómeno de crecimiento acelerado de urbanizaciones, que fueron arrasando con el territorio, afectando las áreas rurales y tierras fértiles, con visibles deterioros en la calidad de vida y alteraciones de todas las interfaces (Poliotto et al., 2019).

Asimismo, la provincia de Buenos Aires no es ajena a dicho crecimiento urbano, que a lo largo de los últimos años se fue acrecentando en diferentes áreas.

A continuación se observa un ejemplo de ello. En la primera imagen donde se encuentra el punto amarillo, podemos apreciar los cambios en dicho territorio, desde el terreno sin construcciones, luego su fragmentación y parcelamiento, para finalmente llegar al loteo y construcción de viviendas.



Fuente: Elaboración propia en base a histórico satelital de google earth, "Crecimiento Urbano" OPDS. 2021

Parte de la arquitectura en el diseño de estos complejos inmobiliarios, implicó que las tierras fueran fuertemente transformadas, mediante rellenos y la construcción de terraplenes, la creación de lagunas, el desvío de los cursos de agua, la tala de especies autóctonas y la importación de plantas exóticas, entre otros factores que llevaron a la modificación del suelo y las aguas (Vidal-Koppmann, 2012).

Los casos de estudios son dos urbanizaciones cerradas de diferentes características en cuanto a implantación. En los cuales la metodología utilizada se dividió en tres etapas: 1) Preparación, 2) Visita, 3) Informe. Siendo la visita la más importante en cuanto a recolección de datos a través de relevamientos de diferente tipo. Mediante esta los/as auditores obtienen una noción más certera de las características específicas del territorio a auditar, así irán a la visita con hipótesis sobre posibles puntos de conflicto que pueden ser verificados o no en campo pudiendo, y a la vez encontrarse nuevos.

Urbanización cerrada extra urbana

Conjunto Inmobiliario Consolidado (CIC) Chacras de Santa Matilde, se encuentra ubicado en el Partido de Luján, aproximadamente a 15 km de la ciudad de Luján (centro).

Los principales impactos identificados en el CIC Santa Matilde, están relacionados con las modificaciones en el paisaje natural ante la inserción de un barrio de estas características, este tipo de proyectos generan en los ambientes grandes cambios visuales en el paisaje como así también en el funcionamiento ecosistémico que ofrece el lugar, además la implantación de especies exóticas, repercute de manera negativa en la biodiversidad local.

Urbanización cerrada en el Gran Buenos Aires

Conjunto Inmobiliario Consolidado (CIC) Horizontes al Sur, ubicado en el Partido de Presidente Perón. Presenta una superficie total de 108,04 hectáreas y un estado de consolidación bajo.

Los principales impactos del barrio están en relación a las modificaciones en el terreno vinculadas a los recursos hídricos. La creación de lagunas artificiales con fines recreativos y paisajísticos implica una modificación del régimen de escorrentía. A su vez, esto genera un ecosistema propicio para la reproducción de animales autóctonos como aves y roedores como coipos, que pueden convertirse en plaga porque sus depredadores naturales no pueden ingresar al predio debido al sistema de cercos. Los modos de disposición final de sus efluentes cloacales una vez finalizado el tratamiento en su planta, el mismo efluente se vuelca sobre un arroyo que se encuentra en la cercanía del acceso al complejo. De esta forma dicho vuelco podría generar futuras afectaciones en el recurso hídrico en cuestión.

Es así como los diferentes cuerpos de agua se han convertido en uno de los rasgos paisajísticos más valorados y codiciados por el urbanismo neoliberal. Que utilizan diferentes eslogan para su difusión, como por ejemplo: “/a

tranquilidad de un pueblo, la comodidad de una ciudad". Esa naturaleza de la simulación esconde una naturaleza profundamente transformada por el avance de las técnicas en función de las necesidades del mercado (Svampa 2001; Carman 2011; Rios, 2017).

En palabras de Patricia Pintos, *"Los humedales están perdiendo por goleada frente el mercado inmobiliario"*. En este punto resulta importante mencionar que el avance de los emprendimientos inmobiliarios difiere respecto al avance de la normativa en relación a impactos ambientales.

En relación a ello surgen los siguientes interrogantes:

¿Estamos ante un Territorio ganado por unos pocos?

¿O un Territorio perdido por todos?

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.

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. Las entrevistas serán 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.

También 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. En pos de elaborar documentación comparativa de los casos para generar recomendaciones generales y particulares.

Y 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 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 Reírew.

Ciccolella, P. Y Vecslir, L. (2012). Dinámicas, morfologías y singularidades en la reestructuración metropolitana de Buenos Aires. Revista Iberoamericana de Urbanismo

Daniele, C. L., "Los Procedimientos de Evaluación Ambiental Estratégica y Evaluación de Impacto Ambiental"

Florian, C. C. E. La Auditoría, origen y evolución. Colombia.

Harvey, D. (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, I. Dinámica Inmobiliaria en la RMBA.1998

Pintos, P. (2012) "Las opacidades del urbanismo privado y el rol del estado. Elementos para la reflexión en la producción de mega urbanizaciones 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, P. (2018) Extractivismo inmobiliario y vulneración de bienes comunes en la cuenca baja del río Luján*

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

Szajnberg, D. Urbanización Cerrada en la Región Metropolitana de Buenos Aires. ¿Se ha de replantear la estructura de centralidades suburbanas? 2º Jornadas Platenses de Geografía, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 2000.

NORMATIVA:

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.