

Plan Estratégico del frente Costero de Pinamar: APORTES AL PROCESO DE RECONVERSIÓN

octubre de 2009

En el marco de la reunión mensual que convoca a sus miembros, el foro ProCostas analizó el anteproyecto del Plan de Reconversión del Frente Costero de Pinamar. Valorando la importancia de la iniciativa que podría seguirse en otros municipios costeros, realizaron algunas contribuciones que podrían ser de utilidad para el proceso de transformación que se intenta ejecutar.

INTRODUCCIÓN

El municipio de Pinamar presentó una iniciativa de **recuperación del espacio costero**, mediante un proyecto de ordenanza que postula el desmantelamiento de todas las construcciones existentes en el frente marítimo y el llamado a una nueva licitación de las unidades fiscales del partido, mediante la ejecución de un **Plan de Manejo Integral del Frente Costero** recientemente elaborado¹.

La propuesta representa una oportunidad de transformación histórica para el conocido balneario bonaerense, cuyo frente marítimo se encuentra hoy en un estado de máxima sensibilidad debido a los procesos erosivos y el desarrollo urbano sobre la línea de costa.

La ejecución del Plan, implicará la **remoción de las estructuras de balnearios existentes**, y su reemplazo por estructuras de menor impacto, que entre otros aspectos propone nuevas construcciones sobre pilotes para mitigar los efectos erosivos del mar. Como suele ocurrir con decisiones que introducen fuertes cambios, el proyecto despierta polémicas en la sociedad pinamarense, tal como ocurriera en el año 2006 en el partido de Villa Gesell cuando la autoridad municipal propusiera retraer toda la línea de balnearios, eliminando la calle costanera en el sector céntrico e impidiendo la circulación vehicular en la costa. Aunque algunos critican algunos aspectos del proceso, es justo destacar que tanto una como otra decisión municipal siguen la línea de las nuevas tendencias a nivel mundial, que **recomiendan desalentar las construcciones costeras permanentes y aumentar el retiro de costas**, como forma de **reducir la vulnerabilidad** del espacio costero ante **el aumento de la presión humana y los efectos del cambio climático**.

En este sentido, la iniciativa de ordenamiento de la costa plantea un mejoramiento con respecto a la situación actual, introduciendo componentes de significativa importancia como la obligatoriedad de acompañar las propuestas de explotación de cada Unidad Turística Fiscal (UTF) con Estudios de Impacto Ambiental (EIA), la adecuación de todas las UTF al seguimiento de la Norma de Calidad de Playas IRAM 42.100, el protocolo de desmantelamiento de las viejas unidades, la propuesta de creación de una Unidad de Gestión, y otras valiosas recomendaciones.

Sin embargo, no parece razonable porqué una empresa de semejante magnitud, se intenta diseñar en un tiempo record (60 días), **arriesgando el éxito de una iniciativa que es positiva y estratégica**. Lo cierto es que, un Plan de reconversión propuesto a escala de un territorio de 22 Km. de costa, requiere sin lugar a dudas un período lógico de análisis y debate en la comunidad a partir del momento en que se presenta públicamente.

Por este motivo desde ProCostas, y siempre con la idea de contribuir a esta importante iniciativa, identificamos un conjunto de elementos que deberían ser incluidos, y cuya falta de consideración debilitaría fuertemente la propuesta de transformación y recuperación del frente costero.

LA NECESIDAD DE UN ENFOQUE SISTÉMICO

En términos generales, creemos que las directrices que proporcionan el marco para la presentación de propuestas de explotación deberían contemplar:

1. **Un estudio ambiental integral**, que considere toda la extensión del espacio costero o al menos contemple cada sector territorial definido como una unidad de gestión. El Plan del ejecutivo exige en el pliego licitatorio la realización de un EIA por balneario (o unidad fiscal de explotación), un criterio que si bien obliga acertadamente a considerar en el desarrollo de la propuesta económica sus impactos ambientales y propuestas de mitigación, no permitiría evaluar de forma integrada el efecto de las intervenciones.

Más aún, la base técnica debería tener inclusive una lógica diferente a la de un clásico EIA: tendría que orientarse hacia la realización de una **Evaluación ambiental Estratégica**, proceso técnico basado en una metodología que permite medir el impacto regional de las intervenciones humanas en la costa, estableciendo mecanismos para la adecuación a diferentes escenarios de cambio.

De este modo, cuestiones bien presentadas en el Plan como la necesidad de preservar la biodiversidad autóctona, la gestión del agua, o la adecuación a la geomorfología costera caerían en un vacío si cada oferente realiza su propuesta de forma independiente y desarticulada. Debería desarrollarse una evaluación integral que proporcione criterios de base y sugiera mecanismos para un monitoreo permanente de la calidad ambiental costera, marcando una guía para las propuestas de uso de las unidades turísticas fiscales, mas allá del estado de obra. El Estudio de Impacto Ambiental que da sustento al Plan de Ordenamiento, aunque es un trabajo sólido y bien estructurado, podría mejorarse sustancialmente si incorpora estos criterios metodológicos.

Esta carencia de enfoque sistémico en la solicitud individual del EIA hace que los estudios ambientales que se exigirán a los usuarios de las UTF tomen un carácter de parciales, centrándose solamente en la porción de territorio afectado de forma directa por la explotación. Tener en cuenta la relación con el continente y con el litoral, la geomorfología marino-costera, la caracterización social del perfil de usuarios, los mapas de vulnerabilidad resultante y las proyecciones de carga física y social, son aspectos básicos indispensables para establecer las condiciones que deberían orientar las propuestas edilicias, asegurando que las mismas se proyecten como partes de un sistema que evoluciona con el tiempo por causas internas y externas.

En suma, las evaluaciones individuales balneario por balneario registrarán, en el mejor de los casos, pequeños impactos, pero lo grave aquí es la sumatoria de esos pequeños impactos, más la sinergia que se genera, que puede ocasionar un efecto mucho mayor que la simple sumatoria de cada uno de los impactos multiplicados por el número de balneario.

2. Establecer **mecanismos para el seguimiento a mediano y largo plazo** del proceso de uso del espacio costero, de manera que pueda identificarse claramente una línea de base, e indicadores socio-ambientales que permitan evaluar el cumplimiento de las metas, identificar los cambios y proponer mecanismos de ajuste. Un estudio de impacto carece de utilidad si solo se limita al estado de planificación y obra sin proponer un plan de monitoreo.

3. Considerar los productos de **procesos participativos**, como los surgidos del Plan de Gestión de Calidad Urbano Ambiental, (PG-CUA) desarrollado en el 2006 y coordinado por la Universidad Nacional de La Plata. Las conclusiones del PG-CUA reflejan problemas, necesidades y propuestas concretas de uso de la zona costera.

Al indudable valor de ese trabajo y a la incorporación de sus recomendaciones en el proyecto, deberían sumarse la generación de nuevas instancias de discusión, estableciendo plazos razonables para su tratamiento, incluyendo a las instituciones validadas por la comunidad como participantes. El nuevo paradigma de la planificación exige la discusión técnica y programática de la mayor cantidad de actores posibles frente al tema problema, y en éste caso, siendo la playa el recurso básico del desarrollo del Partido de Pinamar, no puede ser la excepción.

TRATAMIENTO DE PROBLEMAS PARTICULARES

Sobre esos ejes de carácter general, encontramos de interés mencionar algunas particularidades a incorporar en el Plan de Reconversión Costera:

Sistema de desagües urbanos

Si bien esta considerada en el Plan Costero la red de desagües urbanos que descargan sobre el litoral, ésta solo se menciona como problemática y se deja a criterio de cada UTF resolver su interacción en el marco de su proyecto. El efecto del flujo hídrico de la mencionada infraestructura de servicios urbanos es significativo sobre el área costera y sobre la integridad de las playas. De la forma en que se planifique la conducción de los excedentes hídricos del área urbana, depende no solo la integridad de los nuevos balnearios, sino la existencia misma de la playa. Los desastres ocurridos recientemente en otras localidades costeras durante la incidencia de eventos climáticos extremos dan prueba contundente de ello. Es necesario entonces evaluar la capacidad actual y potencial para mitigar esos efectos.

Capacidad de carga física y social

La estimación de la capacidad de carga es un elemento básico de la planificación ambiental, definiendo tipologías de uso en función de la presión humana. Contar con mapas de vulnerabilidad y/o conflictos que presenta la infraestructura planificada frente a la normal dinámica de cada sector costero, contribuiría a categorizar el patrón de ocupación, la ponderación de las intervenciones, la predicción de escenarios, y la reducción de problemas y conflictos futuros. Cada sector costero requiere diferentes infraestructuras y servicios en función de la densidad de ocupación, circulación de personas, consumo de recursos y demás variables que definen los requerimientos básicos para implementar un servicio que equilibre satisfacción a los usuarios y responsabilidad ambiental. En suma, no está contestada la pregunta ¿Cuánta gente puede usar este lugar sin perjudicar la propia calidad del espacio?

Accesibilidad a la playa

Consideramos es necesario profundizar en el tema de accesibilidad a la playa. Establecer claramente la proporción de superficies mínimas de esparcimiento público, los medios de acceso para discapacitados. así como la accesibilidad social, es decir garantizar el acceso a los balnearios públicos, sin tener que pagar.

Manejo de efluentes y de residuos ¿Como se procesarán? ¿Por qué dejar librado a cada unidad de explotación el criterio y mecanismo de procesamiento? ¿No sería razonable un acuerdo entre operadores para montar un sistema de tratamiento común, que significaría una menor erogación individual, mayor eficiencia y simplificación para su fiscalización? Estos mismos interrogantes podrían extrapolarse al manejo del agua potable, generación de energía, tareas de estabilización de médanos y muchos otros aspectos.

Línea de Ribera e intervención provincial

Es indudable que no pueden estar ajenos a la planificación organismos provinciales como el OPDS y la Autoridad del Agua, con roles definidos claramente para procesos de esta naturaleza. A modo de ejemplo, una de las mayores falencias actuales para la gestión costera en la provincia de Buenos Aires es la incierta delimitación de la Línea de Ribera. Sin embargo, a falta de una señal política para dinamizar su demarcación por la Autoridad del Agua, muchos municipios optan por definir un criterio propio para establecer los límites de uso del territorio costero, cuando existe un organismo provincial que tiene específicamente esa competencia. ¿No podría ser acaso fuente de problemas legales futuros, una vez que se implanten las nuevas construcciones? La línea de Ribera es más que un estudio científico, es un complejo procedimiento administrativo que se debe completar, y como toda decisión, debe ser sometida a procedimientos de prevención ambiental y compatibilidad jurídica.

En todo caso, este aspecto del ordenamiento de la zona costera deja expuesta la necesidad de que los órganos de gestión actúen coordinadamente. Y refleja también, la necesidad de contar con un “paraguas” normativo (o Ley de Costas) que proporcione un marco de referencia inequívoco para la actuación municipal.

A MODO DE SÍNTESIS, LOS APORTES DE PROCOSTAS

El Plan de Reconversión contribuye en términos generales a resolver las necesidades estratégicas propias de los municipios costeros, que deben adecuar su infraestructura turística a nuevos paradigmas de gestión, priorizando la calidad de los servicios, la valorización del espacio natural y la prevención de los impactos humanos sobre la costa.

Continúa exigiendo, como hecho positivo, la adecuación de las nuevas explotaciones a las normas IRAM 42100 de Calidad de Playas, procurando garantizar la responsabilidad para la prestación de servicios y el compromiso ambiental de los concesionarios en el desarrollo de las actividades, bajo estándares auditables.

Requiere también acompañar las propuestas de explotación de las Unidades Turísticas Fiscales con un Estudio de Impacto Ambiental del proyecto. Tal requisito es un avance importante que proporciona un sustento técnico diferenciable de la precariedad de asignaciones pasadas. Sin embargo, resulta parcial e insuficiente si no se complementa con un estudio de base de carácter sistémico y regional (positivo, pero incompleto mientras se solicite aisladamente solo a cada UTF).

Preocupa, por otro lado, que el anteproyecto otorgue un plazo de escasos 60 días para el proceso licitatorio, obligando a que las propuestas de explotación de las UTF sean presentadas antes del inicio de temporada. Ese tiempo resulta insuficiente para el diseño de una oferta que debe comprometer 15 años de concesión, y sustentarse en un estudio de Impacto ambiental que realizado en tan corto tiempo sea capaz de proporcionar recomendaciones válidas.

Por lo expresado, se comparten a continuación algunas recomendaciones para su consideración en el proceso ejecutorio del plan:

- Sería deseable otorgar un tiempo razonable de análisis público y de estudio, (al menos cuatro meses, de diciembre a marzo). Consideramos de gran valor el trabajo técnico realizado, que a partir de ahora podría profundizarse considerando los aspectos mencionados en estas recomendaciones. Si las urgencias presupuestarias son responsables de la decisión del cobro del canon anticipado, debería buscarse un mecanismo intermedio que permita ahora el ingreso de fondos necesario, realizando la solicitud a los oferentes de un anteproyecto de la UTF y una análisis de prefactibilidad ambiental de dicho anteproyecto, el cual una vez realizado los estudios generales de capacidad de carga, mapas de vulnerabilidad y EIA estratégica puedan someterse a instancia de definición final de proyecto y EIA del mismo referenciado al marco normativo ambiental general de todo el frente marítimo.
- Considerar el llamado a concursos de anteproyectos para el desarrollo de una evaluación ambiental estratégica, que proporcione una línea de base para la confección de las ofertas licitatorias. En la propuesta actual, la fase evaluativa solo se limita a solicitar al oferente un EIA por Unidad Fiscal.
- En relación a los EIA exigidos por unidad turística, la debilidad no solo está dada por las razones expuestas, sino que también adquieren relevancia económica, dado que multiplica la erogación que deberían asumir los oferentes, alcanzando también un costo operativo innecesariamente alto en el caso de ganar la licitación. Así, el tratamiento de efluentes, las obras de protección, seguridad y otros servicios podrían manejarse de manera conjunta. ¿Porque asumir esos costos individualmente, si pueden gestionarse de forma integrada? En lugar de multiplicar los costos de cada proyecto, sería ecológicamente más razonable, más económico y más eficiente si se afrontan en conjunto.
- Otorgar mayor importancia a las recomendaciones surgidas del Plan de Gestión de Calidad Urbano Ambiental, (PG-CUA) del año 2006. Si bien algunas de las conclusiones

del trabajo se tienen en cuenta en el nuevo Plan de Reconversión, otras de sus propuestas de uso se encuentran en fuerte contradicción y necesitarían un debate público (Ej: Sectores en que el PG-CUA recomienda no localizar balnearios, el nuevo Plan propone instalar nuevas concesiones).

- Estimación de la capacidad de carga: No hay una estimación cuantitativa de la capacidad de carga física y social, y esta información tiene carácter medular para entender la dinámica de la costa y obtener mapas de zonificación de uso y vulnerabilidad. Este verano sería la última oportunidad de evaluar el comportamiento de los turistas en relación a los servicios que prestan los paradores, y estimar cuantitativamente el patrón de ocupación de los mismos para incorporarlo a la planificación (Ej: flujo de tránsito, densidad de ocupación en playa, demanda de estacionamiento, consumo de recursos y servicios, volumen y tipología de RSU, etc.).
- Asegurar mecanismos de monitoreo a mediano y largo plazo, basados en indicadores que permitan obtener información permanente sobre la evolución del estado de la costa. La constitución de un Observatorio Urbano-ambiental del Frente Marítimo, es una herramienta posible para este fin, que facilitaría información de acceso público bajo normas de transparencia.
- Brindar un tratamiento especial a la gestión integral del agua, considerando que es un recurso vital y limitado para toda la extensión del partido.

Cronograma de aportes técnicos propuestos al esquema de auditoría ambiental:

- 1) Licitación de las UTF, con pedido de anteproyecto y prefactibilidad urbano ambiental. (lapso original previsto por la ordenanza)
- 2) Realización de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).
 - Llamado a concurso a consultoras ambientales para la confección de EAE (diciembre)
 - Otorgamiento e inicio de evaluación (enero)
- 3) Desarrollo de evaluación y monitoreo:
 - Determinación del Programa de Monitoreo previo a intervención y generación de indicadores (diciembre)
 - Ejecución del monitoreo (enero / febrero)
 - Estudio de capacidad de carga del frente marítimo (diciembre a marzo)
 - Análisis de la información y confección del informe (febrero / marzo)
- 4) Presentación definitiva de la EAE (Informe final técnico) a la comunidad, con la incorporación de anteproyectos (abril)
- 5) Solicitud de presentación de Proyecto a cada UTF, acompañado de su EIA en el marco de las recomendaciones elaboradas en la EAE (abril)
- 6) Auditoría final de proyectos y aprobación de obras (mayo)
- 7) Comienzo de obras. (junio)

Foro ProCostas. 30 de Octubre de 2009.