

PROGRAMA DE DESARROLLO MUNICIPAL

Instituto para el Desarrollo Municipal

Fundación Nuevas Generaciones
en cooperación internacional con la
Fundación Hanns Seidel¹

Programas locales de saneamiento y puesta en valor de predios contaminados²

Resumen ejecutivo:

Es palpable la situación disvaliosa que para un municipio significa tener dentro de su ejido urbano sitios contaminados. Estos sitios, además de implicar casos de contaminación y resultar ser focos de enfermedades, traen aparejadas situaciones de marginalidad y vulnerabilidad para los vecinos. En el presente trabajo se presenta la forma en que dicha situación puede ser solucionada llevando la presencia del Estado a lugares donde hoy no está y revalorizando la propiedad inmueble de los vecinos.

I) INTRODUCCIÓN

La existencia de tierras y espacios contaminados (“brownfields”, en inglés) en las zonas urbanas y periurbanas es un problema recurrente en todos los municipios del planeta. Ello es así porque no solo afectan al medioambiente sino que además ocasionan daños en la salud de la población y generan un fuerte impacto negativo, tanto en lo económico como en lo social.

¹ La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo.

² Publicado en septiembre de 2016

La aparición de los brownfields ocurrió a mediados de la década de 1970 como resultado del declive industrial tradicional y debido al cambio económico mundial. Esta situación se dio particularmente en países industrializados de Europa y Norteamérica, dejando zonas de tierra abandonada y contaminada, en su mayoría en zonas urbanas. La presencia de estas tierras abandonadas vino acompañada de la pérdida de puestos de trabajo, y como consecuencia de ello se produjo el abandono de barrios y hasta de ciudades enteras, causando la aparición de zonas marginales en las cuales el Estado está prácticamente ausente. Dentro de esta conceptualización también podemos incluir terrenos de menor superficie como ser viejas estaciones de servicio, desarmaderos de automóviles, talleres, etc.

La presencia de las tierras contaminadas en las zonas urbanas requiere que se dediquen grandes esfuerzos para que puedan ser reutilizadas o re-desarrolladas, tanto de manera industrial como para otras actividades. El principal requisito para que ello suceda es tomar las medidas necesarias para remediar la contaminación que en ellas se encuentra.

Los grandes costos económicos que la remediación de las tierras contaminadas son, sin duda alguna, una importante barrera al momento de llevarla a la práctica, especialmente para las arcas municipales que muchas veces enfrentan serios problemas de déficit fiscal. Ello implica que se deba recurrir a la asistencia del Estado provincial e incluso del nacional, tal como ocurre con el programa Brownfields de la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos de Norteamérica (U.S. EPA).

No obstante ello, se abre también la posibilidad de darle al problema soluciones novedosas como por ejemplo mediante la participación en los proyectos de puesta en valor de las tierras contaminadas a través de mecanismos de asociación público-privada. Vale destacar que, además de

solucionar cuestiones vinculadas a lo meramente ambiental y sanitario, la remediación de sitios contaminados conlleva otros beneficios tales como la generación de puestos de trabajo directos e indirectos; el incremento del valor de las propiedades vecinas y la posibilidad de aumentar la recaudación de impuestos y tasas por dicho motivo; la reactivación del mercado inmobiliario local; la capacitación de mano de obra especializada; la reducción de la criminalidad en las zonas adyacentes; la integración social de áreas marginales; el incremento de la presencia del Estado; etc.

II) ACTORES Y FORMAS DE PARTICIPACIÓN

En base a lo descripto precedentemente, se pueden dar tres tipos de escenarios para el re-desarrollo de sitios contaminados en base a la manera en que participen los actores involucrados. Los siguientes escenarios representan los tres posibles casos en las transacciones destinadas a devolver valor a los sitios contaminados, dependiendo de la manera en que interactúen las partes:

- **Público:** en este escenario es el Estado, por lo general el municipio, quien se hace cargo de la evaluación y el proceso de limpieza. Una vez limpio el sitio, la municipalidad puede conceder la obra o bien enajenar la propiedad remediada a un desarrollista privado o re-desarrollarla ella misma para uso público.
- **Privado:** aquí el desarrollista particular toma responsabilidad por el proceso completo, requiriendo una pequeña inversión pública únicamente para definir la extensión de la contaminación y establecer el tipo de limpieza requerida. El comprador obtiene el título de la propiedad y planea su reuso. También se encarga el privado de llevar a

cabo aquellas actividades relacionadas con la limpieza del sitio teniendo en cuenta las regulaciones requeridas a nivel gubernamental. Una vez que la limpieza está terminada la propiedad puede ser destinada a un plan de desarrollo inmobiliario.

- **Público-privado:** en este modelo intervienen, al menos, un actor del sector público y uno del sector privado. El nivel de participación de dichos actores puede variar en cada caso en particular. Generalmente, en este tipo de proyectos la entidad pública provee la inversión inicial para la evaluación de la contaminación y la infraestructura para apoyar el desarrollo. El sector privado se encarga a posteriori de manejar el pre-desarrollo y de llevar adelante las obras de construcción proyectadas. Generalmente este tipo de asociaciones público-privadas son exitosas porque reduce la inversión del Estado en las tareas de remediación y re-desarrollo.

III) EXPERIENCIA INTERNACIONAL: ROCKWOOD PARK - LOS ÁNGELES, CALIFORNIA (EE.UU)

Hay muchos casos exitosos a nivel mundial que se pueden describir para dar una idea de la manera en que se puede llevar a cabo un plan de remediación de sitios contaminados y su posterior re-desarrollo y puesta en valor. Por cuestiones de espacio y porque abundar en más sería redundante, vamos a explicar uno de los proyectos desarrollados en la ciudad estadounidense de Los Ángeles, California, el Rockwood Park Brownfield Site.

La Ciudad de Los Ángeles priorizó la creación de espacios verdes ya que ellos proveen a los ciudadanos oportunidades de recreación e interacción y mejora notablemente el medio ambiente. El Departamento de Recreación y Parques de Los Ángeles trabaja en conjunto con el equipo municipal de Brownfields para identificar posibles sitios contaminados que puedan ser transformados en parques o espacios verdes. Dichos proyectos son de gran ayuda para alcanzar las necesidades de espacios verdes de la región al tiempo que proveen interconexión con otros espacios verdes ya existentes y vías de comunicación alternativas como bicisendas y senderos pedestres.

Después de varias quejas vinculadas por pérdidas de gases metano y sulfuro de hidrógeno, en 2001 el Programa Brownfields de la Ciudad de Los Ángeles consiguió fondos por 200 mil dólares estadounidenses para la limpieza y el establecimiento del “**Rockwood Park**” como “*pocket park*”³ para la comunidad local mediante la anexión de parcelas al parque original hasta alcanzar un espacio verde de medio acre.

En este sitio Brownfield, entre 1906 y 1970 se cavaron pozos de aceite. A partir 1970, empezaron a construirse en dicho sitio edificios de departamentos. En el año 2002 se descubrió una pérdida de gas metano y sulfuro de hidrógeno dentro de los edificios. Los vecinos fueron evacuados para proteger su seguridad. Los gases provenían de los antiguos pozos de aceite existentes en el subsuelo de los edificios allí construidos que no habían sido cerrados correctamente. Esto constituía una seria amenaza para quienes residían en dichos departamentos y sus adyacencias.

En el año 2005, el Programa Brownfields de la Ciudad de Los Ángeles llevó adelante la investigación del sitio con el fin de identificar los usos que se le habían dado anteriormente. Para

³ Se refiere a parcelas de menos de un acre (un acre equivale a poco menos de media hectárea) situadas en las cercanías de corredores comerciales. Como ejemplos se pueden citar estaciones de servicio ya en desuso, pozos de aceite desiertos, desarmaderos de autos abandonados y lotes vacantes.

llevar a cabo la investigación se utilizaron los fondos destinados a tal fin por la U.S EPA. Gracias a dicha investigación se encontraron restos de petróleo en concentraciones de hasta 35,480 ppm⁴, superando altamente los niveles admitidos en del Estado de California. También se encontró en el sitio un lugar de disposición final de residuos causante de la presencia del gas metano. La investigación recomendó que alrededor de 1.500 metros cúbicos de tierra fueran removidos y dispuestos apropiadamente. El costo de las tareas de remoción de tierra fue de aproximadamente 300 mil dólares estadounidenses, de los cuales 200 mil fueron aportados por la U.S EPA. El resto fue financiado por el Estado de California.

Luego de las tareas de remediación de suelo y puesta en valor del predio, donde años atrás había un sitio contaminado, en la actualidad hay un espacio verde que puede ser aprovechado por los vecinos del lugar.



⁴ Partes por millón



Vistas del Parque Rockwood antes y después de su recuperación

Hay varios ejemplos más que se pueden mencionar respecto de la ciudad de Los Ángeles. Entre ellos se pueden citar los siguientes⁵: Los Ángeles River / Cornfield Brownfield Assesment; Humboldt Greenway Project; 6th Street Bridge Project; Damson Oil; Lula Washington Dance Theatre; South Los Ángeles Wetlands Park; Albion Park; Wilmington Block 27 y Western & Gage Pocket Park.

IV) PROPUESTA LOCAL

Replicar en nuestro país proyectos a través de programas como el Brownfields es posible, lo que no implica que ello sea sencillo, y mucho menos, de bajos costos. Esta realidad se torna más complicada aún si se debe poner la totalidad del proyecto sobre la espalda del municipio.

⁵ http://www.cclr.org/sites/default/files/01_ScottKurtz-half.pdf

Son muchos los sitios contaminados que hay en nuestro país cuya remediación podría conjugar no solo la remediación ambiental sino también su aprovechamiento por parte de la comunidad gracias a su puesta en valor. A nuestro entender, para lograr dicho cometido, resulta imperioso unir las voluntades de todos los actores interesados sin importar el grado de involucramiento que ellos tengan. Es evidente que el interés de cada uno de ellos se verá incrementado cuanto más próximo les resulte el problema. No obstante ello resulta innegable que la distancia con dicho problema no debe ser excusa para evitar la participación y ayuda que haga falta.

En ese sentido será mayor el interés del gobierno municipal y los vecinos en remediar, recuperar y poner en valor un sitio contaminado para que pueda ser aprovechado por la comunidad, que el interés del Estado nacional. Más allá de las diferencias, resulta posible establecer, mediante la atribución de responsabilidades, la aplicación de las normas, y la celebración de acuerdos ad hoc, llevar adelante programas tipo Brownfields en los municipios de Argentina.

Una vez definidos y aclarados los interrogantes que en cada caso en particular se van a presentar, se puede pasar a enumerar la estructura o esqueleto que podría aplicarse a todos los proyectos que requieran este tipo de encuadre en cualquier municipio de nuestro país. Dicha estructura constaría de las siguientes etapas, en cada una de las cuales, una vez definido el sitio a recuperar, se deberían tomar las decisiones que resultaren más adecuadas al caso puntual.

1. Etapas de pre factibilidad

- Identificar y definir la idea para el re-desarrollo: en esta etapa se deben analizar las posibilidades que pueden surgir en base a la remediación del sitio contaminado para su

puesta en valor. Entre ellas se pueden mencionar la construcción de viviendas, espacios culturales, espacios verdes, áreas deportivas, etc.

- Conducir la *due diligence*: este es el momento en cual se debe hacer la investigación y el análisis previo a la adquisición del inmueble contaminado. Recordemos aquí la responsabilidad que la legislación vigente en nuestro país atribuye al agente contaminador y quienes lo sucedan en el dominio del bien “desde la cuna y hasta la tumba”. Este es el momento en el que quien decida hacerse cargo de la recuperación del bien deberá hacer los estudios pertinentes para conocer con certeza cuál es la realidad acerca de la contaminación del sitio. En esta etapa se debe identificar también el costo económico que el proyecto va demandar.
- Asegurar el acceso a la propiedad: quien decida asumir el proyecto de recuperación deberá tener garantizada la facultad de poder acceder al inmueble y llevar adelante las tareas necesarias para lograr su cometido.
- Identificar los recursos para la financiación del proyecto: es muy poco probable que un único actor pueda y/o desee hacerse cargo de los costos del proyecto. Este es el momento en el cual quien asume el proyecto establezca y defina las posibles fuentes a través de las cuales conseguir los recursos para llevarlo a cabo.

2. Asegurando el trato

- Negociar el contrato: los actores involucrados, incluido el dueño del terreno contaminado, deben arribar a un acuerdo para que quien o quienes encaren el proyecto de remediación puedan comenzar a desarrollar sus tareas. Cada caso en particular deberá

requerir un contrato en especial. En la negociación se deberá tener en cuenta el grado de contaminación del sitio; la existencia de juicios; daños ocasionados por dicha contaminación a la salud o los bienes de terceros; etc.

- Asegurar financiación: en esta etapa, quien haya asumido el proyecto de remediación deberá establecer la manera en que se hará cargo de los costos que ello insuma, para lo cual deberá identificar quienes podrán aportar los fondos necesarios y acordar con ellos el retorno correspondiente. La financiación podrá ser pública (fisco municipal y/o provincial y/o nacional); particular; o bien mediante mecanismos de asociación público-privada.
- Establecer un plan de remediación: quien o quienes lleven a cabo las tareas para descontaminar el sitio deberán especificar la manera; mecanismos; etapas; plazos; procesos; lugares de disposición de las tierras que se remuevan; etc.
- Compromiso formal: este es el momento en cual todos los actores involucrados (remediador, vecinos, ONG's, voluntarios, municipio, provincia, nación, organismos internacionales, entes financiadores, etc.) asumirán las obligaciones respectivas en base a las cuales, a través de los plazos y etapas estipuladas, se dé cumplimiento al proyecto de remediación, recuperación y puesta en valor del sitio contaminado.

3. Limpieza y Desarrollo

- Limpiar: esta es la instancia principal del proyecto. A lo largo de esta etapa se llevarán a cabo las tareas de remediación del sitio contaminado con el fin de dejarlo apto para llevar allí a cabo los desarrollos que las partes asumieron.

- Integrar la limpieza con la construcción: una vez remediado el sitio se podrán ejecutar las obras edilicias o arquitectónicas planeadas. Las obras podrán llevarse a cabo una vez finalizado en saneamiento del predio, o bien, en la medida en que ello fuere posible si las circunstancias así lo permitieren.
- Vender o alquilar la propiedad: una vez puesto en valor el terreno, será el momento en que quien asumió el esfuerzo y los riesgos de llevar las tareas a cabo reciba su recompensa. Aquí, una vez más, dependerá del acuerdo que para el caso en particular las partes involucradas hubieren asumido.
- Finalización y apertura formal: con la finalización de las obras vendrá la apertura formal del sitio recuperado y valorizado y su uso por parte de los beneficiarios de acuerdo a la naturaleza del bien y los compromisos asumidos.

V) CONCLUSIONES

Tal como se ha explicado a lo largo del presente trabajo, son varias las formas en que los actores involucrados en la remediación y puesta en valor de un sitio contaminado pueden interactuar. No se debe olvidar no obstante que el objetivo principal será frenar y erradicar la contaminación y el consecuente daño al ambiente y a la salud y bienes de las personas que ello puede ocasionar. Eso ya implica un valor en sí mismo, pero si a esa sustancial mejora se le puede agregar aún mayor valor, bienvenido sea.

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C11117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

Proyectos como el descrito párrafos arriba implican una mejora en la calidad de vida de los vecinos y un aumento en el valor económico de sus propiedades. La presencia del Estado en esas zonas otrora postergadas trae aparejadas otros beneficios de carácter social como la disminución de la delincuencia y la marginalidad con todas las ventajas que ello significa.

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C11117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina