

ASUNTO: Consultas del Grupo de Estudios Territoriales al proceso de Puesta de Manifiesto de los Documentos de Avance y del Informe Ambiental Estratégico correspondientes a la Revisión parcial del Plan de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Salto y su Microrregión, decreto 6953/2016.

AUTORES: Grupo de Estudios Territoriales - CENUR Litoral Norte.

Bisio Natalia, Bozzo Alexandra, Ferrer Juan, García Da Rosa Adolfo, Sabaño Osvaldo, Simmari Yuliana, Millán Malena, Texeira Rogelio.

Dr. Gustavo Silva y Rosas - asesoramiento legal

FECHA: 14 de diciembre de 2023

INTRODUCCIÓN

En el marco de la puesta de manifiesto de Documentos de Avance y del Informe Ambiental Estratégico por resolución del Intendente de Salto del 8 de noviembre de 2023, correspondientes al Instrumento de Ordenamiento Territorial denominado Revisión parcial del Plan de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Salto y su Microrregión (PLOT Salto), decreto 6953/2016, docentes y egresados del CenUR Litoral Norte de la Universidad de la República, elevan el presente documento a los efectos de anteponer sus observaciones al respecto para que las mismas sean consideradas en el proceso de consulta ciudadana dispuesto a tales fines.

La generación de conocimientos sobre temáticas de interés público, no sólo forma parte del mandato legal que a lo largo de su historia ha asumido la Udelar desde sus diferentes disciplinas (art. 2 ley 12.549), sino que, además, en este caso particular, adquiere especial relevancia dadas las características ambientales del suelo cuyo uso se pretende transformar, las potenciales afectaciones directas sobre un grupo humano y la centralidad que una vez más, tiene un muy reducido número de particulares como principales protagonistas (y beneficiarios) del proceso de revisión. Es desde esta convicción pues, que se desarrollan las observaciones y consideraciones contenidas en el presente documento.

Desde hace ya unas décadas a nivel nacional y más recientemente a nivel departamental, se identifica un fenómeno que se promueve de manera cautelosa y cubierta, y que representa la expresión del modelo de autosegregación territorial por excelencia, promoviendo un estilo de vida prototípico en un entorno homogeneizador y excluyente: los denominados barrios privados, countries, clubes de campo, o como se denomina en el ámbito local, barrios residenciales. En este contexto, la propuesta de Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Salto y su Microrregión iniciada por la Intendencia de Salto, se fundamenta, según expresiones de las autoridades gubernamentales y de información complementaria obtenida recientemente, en la ejecución de tres proyectos inmobiliarios en la zona norte de la ciudad (al Sur Avda. Vinci, al Este Avda. Seregni, al Norte Avda. Garibaldi, y al oeste Costanera Norte César Mayo Gutiérrez).

OBSERVACIONES Y CONSULTAS

De la lectura global de dichos documentos, así como de las expresiones públicas de los actores políticos y empresariales vinculados a tales proyectos, desde el GET queremos expresar algunas preocupaciones asociadas al sentido de la planificación del territorio que se constituyen en transformaciones “a demanda” y a los procesos de participación

ciudadana que implica, los modelos de ciudad que se ponen en juego, la generación y distribución de la riqueza, los mitos y las falacias detrás del efecto derrame y el impacto ambiental de estas intervenciones.

En primer lugar, es de destacar la falta general de información pública respecto a los proyectos que fundamentan la iniciativa de revisión, así como las escasas instancias de difusión, participación e intercambio que se han promovido desde el gobierno departamental, una vez iniciada la puesta de manifiesto en cuestión, el pasado 14 de noviembre. Si bien desde el punto de vista formal hasta el momento se ha cumplido con el procedimiento establecido por la ley N.º 18308, de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) y sus decretos reglamentarios, la población salteña en más de 30 años ha sido testigo de procesos de planificación, abiertos y transparentes, que garantizaron extensas y exitosas instancias de participación social para la elaboración tanto de las Directrices Departamentales (decreto 6524/2011) como del propio Plan que se está poniendo a revisión, logrando su aprobación por unanimidad en el legislativo departamental, y motivaron por ejemplo, la obtención del Premio Nacional de Urbanismo en el año 2018.

En segundo, tal como lo hicimos cuando se puso en conocimiento la iniciativa de modificar el Plan para la ejecución del Proyecto El Milagro, en el afán de entender y atender la complejidad de la temática, así como la convicción de que su tratamiento no debiera quedar reducida al manejo discrecional de las autoridades que circunstancialmente ocupan los cargos de gobierno y requiere inexorablemente la más amplia participación de la ciudadanía, para la elaboración del documento se consultó a organizaciones sociales, colectivos de profesionales, actores políticos y ciudadanos en general, que comparten su preocupación por la forma en que se ha propuesto dar inicio al proceso de revisión del Plan de Salto, los aspectos que lo motivaron y el contenido de los documentos que se hicieron públicos. A su vez se tomaron en cuenta los insumos e intercambios generados en el marco del Foro sobre la Revisión del Plan organizado por los Departamentos de Ciencias Sociales y de Arquitectura del CenUR Litoral Norte (noviembre 2023), donde participaron expertos en la temática, enriqueciendo su abordaje desde múltiples miradas disciplinares.

En este sentido, a modo de sintetizar nuestras preocupaciones, a continuación, se presentan los aspectos más sobresalientes sobre los cuales quisiéramos tener mayor información con el fin de comprender el sentido y la justificación de la revisión propuesta:

1. Motivos para modificar el Plan vigente.

Hemos leído detenidamente los documentos presentados y más allá del alto contenido en información, en ningún apartado se justifica la necesidad de urbanizar y/o modificar el uso del suelo propuesto por el Plan vigente en el marco de lo establecido por la ley 18308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, en particular en lo determinado por sus principios rectores. ¿Cuál es la demanda fundada que justifica la supuesta necesidad de modificar los límites urbanos de la ciudad? Además de no dar cuenta de la demanda real, se identifica una contradicción implícita en los documentos presentados (tanto de información como de ordenación), donde se identifican y ponen en valor los elementos estructurantes del Plan de Salto vigente y se los reconoce como sustanciales al modelo territorial, al tiempo que se viabiliza una revisión parcial que modifica sustantivamente esos preceptos establecidos y reconocidos inicialmente. En este sentido se identifica que la revisión parcial alude a aspectos que modifican el modelo territorial, por tanto ameritan una modificación de carácter estructural que se logra con una revisión total, así mismo es argumentado en las memorias de información cuando establece *“Se define al área de estudio a partir de la necesidad y potencialidad urbano-territorial que surge de la expansión de la mancha urbana en la última década”*, y posteriormente indica que *“Metodológicamente el primer paso necesario fue definir y ajustar el “modelo territorial” de manera consistente con el POT”* (Memoria Información, pág. 5).

Los objetivos específicos planteados y la metodología propuesta para su logro, además de estar muy escasamente desarrollada, no da cuenta de los mismos. En ella no se especifican las técnicas empleadas, el perfil de los actores entrevistados, las instancias de intercambio generadas con las poblaciones afectadas, así como tampoco, las políticas públicas nacionales y departamentales analizadas (ni el sentido de su revisión), ni los conflictos identificados (según qué criterios, quiénes participaron en dicha tarea, quiénes son los actores e intereses involucrados). En el trabajo de campo se hace mención a visitas pautadas, pero no se explicita qué tipo de recorridos se realizaron, a quiénes, con qué criterio, en caso de haber generado algún tipo de intercambio con la población que vive en la zona o potencialmente afectada, ¿cómo fue contactada y seleccionada? Estos aspectos sumados a que, según lo registrado en las láminas 02a y 02b del archivo Láminas de Información provisto en esta Puesta de Manifiesto, el trabajo de campo se limita a una recorrida en vehículo por las calles existentes en la zona, dan cuenta de una debilidad metodológica importante teniendo en cuenta la complejidad y alto impacto que se propone con la revisión.

Finalmente, con respecto a la *“construcción del análisis crítico”* (pág. 7) se hace referencia a instancias con el equipo técnico y actores locales: ¿a quiénes se refiere?,

¿cómo fueron identificados y convocados?, ¿de qué forma se generó el intercambio?, ¿qué técnicas de recolección de información y de registro se emplearon para recuperar este intercambio?

2. ¿Presión de proyectos particulares?

Aunque en el expediente no se vincula la propuesta a ninguna iniciativa privada, los anuncios públicos del Sr. Intendente y de algunos empresarios vinculados a la construcción de los barrios privados, dan cuenta de una relación directa entre la iniciativa de revisión y esos intereses particulares. En este sentido, quisiéramos saber quiénes son los propietarios involucrados beneficiados y afectados y, sobre todo, su conocimiento al respecto, así como también de los proyectos concretos en la actualidad que están pensados para la zona. Entendemos que esto es determinante para evaluar el impacto potencial de cualquier modificación del uso del suelo, sobre todo, el rural. ¿Qué garantías tienen el Gobierno Departamental y la ciudadanía salteña sobre el cumplimiento y/o ejecución de las obras a realizarse?

El ordenamiento territorial según establece la LOTDS *“es un cometido esencial del Estado y sus disposiciones son de orden público”*, función que no puede ser ejercida por particulares, de ninguna manera, ni directa ni indirectamente. El sustento fundamental se basa en su condición de *“interés general”* consagrado también en el artículo 2 de dicha ley y su relación con el artículo 7 de la Constitución de la República.

Los procedimientos de elaboración o revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial deben enmarcarse en los procesos establecidos en esos preceptos y seguir estrictamente lo establecido en los principios rectores enunciados en el artículo 5 de la LOTDS.

¿Cómo se garantiza entonces el cumplimiento de la ley en el marco de la “planificación a demanda” que se realiza?

Un elemento sustancial que clarifica esta situación es el documento hecho público a través de la SAU Delegada Salto una semana previa al cierre de la puesta de manifiesto, que da cuenta de una consultoría realizada en el año 2022 por el Arq. Diego Capandeguy denominada Asesoría focal *“Alternativas de actualización del Ordenamiento Territorial y de la gestión urbanística de la Ciudad de Salto y sus vecindades, Uruguay”* que dentro de otros objetivos busca atender la demanda de intereses particulares, emitiendo como recomendación la revisión del plan actual para darles cabida, y que es recogida por la revisión en curso como aspecto sustancial.

3. Suspensión Cautelar

Según el art. 24° de la LOTDS junto a la puesta de manifiesto se podrán establecer medidas de suspensión cautelar, a modo de suspender la autorizaciones de uso, fraccionamientos, urbanización, construcción o demolición, etc. en ámbitos definidos del instrumento en revisión. En este caso no se han establecido medidas de suspensión cautelar para el proceso de revisión y su importancia radica en que dicha medida aporta una ventana temporal que impide que se realicen transformaciones sobre el suelo de especial interés en el instrumento en revisión, y por tanto, el desarrollo de acciones de carácter especulativo o tendencioso. Es de buena administración emitir estas medidas cautelares con el fin de salvaguardar la claridad y ecuanimidad en los procesos de transformación de categorías o usos de suelo como es el caso. Además de las garantías que brinda este procedimiento sienta las bases para la aplicación futura de lo que la LOTDS define como Retorno de valorizaciones en el art. 46, donde la Intendencia tendrá derecho de participar en el mayor valor inmobiliario que derive de las acciones de ordenamiento territorial, a través de un fondo de gestión territorial o de la cartera de tierras departamental. A tales efectos es importante interponer medidas cautelares y contar con una tasación inicial vinculante que permita determinar el aumento del valor del suelo como consecuencia de las modificaciones normativas.

4. Crecimiento urbano y Suburbano y afectación del área rural periférica de la ciudad de Salto

En la etapa de comunicado de inicio se establecía un área de revisión que posteriormente fue modificada en el proceso de revisión del plan, pasó del entorno de las 280 a 450 hectáreas, este cambio significó un incremento significativo de superficie involucrada inicialmente.

Como se configura en la propuesta de Ordenación realizada, la categorización y los usos propuestos determinan la conformación fajas o zonas caracterizadas contiguas, basadas fundamentalmente en la figura de Urbanizaciones de Propiedad Horizontal (UPH) para residencia, lo que implica un desarrollo de tipo urbano en enclave y contiguo a la trama urbana de la ciudad. En los hechos, la materialización de estas urbanizaciones constituiría la extensión del continuo urbano, inclusive al norte de avenida Garibaldi en donde hoy es suelo Rural. Estas acciones se constituyen contrarias a las orientaciones estratégicas propuestas por el PLOT Salto, recogidas incluso en las memorias de la presente revisión.

La extensión del área a urbanizar se presenta mayormente de manera secuencial en tres zonas que adquieren densidades y usos de características urbanas, un área que hoy es suburbana que adquiere un Atributo de Potencialmente Transformable que viabiliza el

desarrollo de densidades de tipo urbano consolidado. Por otro lado, otra zona que transforma drásticamente los usos, que a pesar de mantener la categorización Suburbana incrementa las densidades a alcanzar similares a la urbana. Por último una zona donde se propone la recategorización de 60 ha de suelo rural a suburbano. Esta acción en particular se entiende muy inconveniente, no solo por el hecho de seguir extendiendo la trama urbana sin una razón justificada, sino que se realiza por fuera de los perímetros históricos definidos como límites de contención suburbana, presionando sobre un área rural productiva y de gran relevancia natural, y en lo cultural de gran interés por su definición como “zona de huertos” derivada de la Ley de Centros Poblados, valor de carácter patrimonial que pocas ciudades del interior conservan. No se exponen los argumentos que justifiquen este accionar, más bien resultan de una acción consecuente con reclamos de particulares para el desarrollo de un emprendimiento inmobiliario denominado La Calandria según surge de entrevistas en medios locales a empresarios locales y actores políticos promotores de la revisión. Corresponde preguntarnos entonces, ¿Cuál es el fundamento para recategorizar 60 ha de suelo rural por fuera de la estructura territorial consolidada? ¿Quiénes son los propietarios y cuál su vinculación con las propuestas anunciadas públicamente?

El crecimiento de la mancha urbana de la ciudad es uno de los principales elementos que se ponen en cuestión en relación a las orientaciones estratégicas del actual PLOT Salto. Tanto la conformación en los usos propuestos para la zona Suburbana que requerirá densidades y características prácticamente urbanas, como la propuesta que enunciáramos previamente, que representará un crecimiento hacia el norte de avenida Garibaldi de 60 ha en lógica de UPH con cambios de categorías de suelo de Rural a Suburbano con escenarios a alcanzar de densidades de tipo urbano. En este sentido, entendemos fundamental definir previo a su modificación, la densidad ocupacional que la propuesta de urbanización determina en un escenario de máxima (con el fin de determinar el tipo y condiciones de infraestructura a instalarse, así como los impactos territoriales y ambientales en la ciudad y la microrregión).

La expansión urbana sin crecimiento poblacional, es un indicador de insustentabilidad y se opone expresamente a los Objetivos de Desarrollo Sostenible proclamados por la Organización de Naciones Unidas (ONU) y que la presente revisión pretende reivindicar. En efecto, el Objetivo 11 y la Meta 11.3 de ese objetivo, refieren al uso sustentable del territorio y procura para lograrlo, controlar el consumo de suelo a ser urbanizado. Esto da cuenta de una contradicción en la fundamentación de la presente revisión, en tanto no se alinea con los criterios de Desarrollo Sostenible establecidos por la ONU.

5. Infraestructura, servicios y reserva de suelo

Del mismo modo que en el punto anterior, quisiéramos saber de qué manera se dará cumplimiento a los preceptos establecidos en las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial ley N.º 19.525 y su consecuente reglamentación a través del decreto del Poder Ejecutivo N.º 30 del 27 de enero de 2020 en los artículos 12 al 24.

Conforme al art. 12, los instrumentos deben privilegiar los proyectos y actuaciones que tengan como objetivo la consolidación urbana; conforme a los artículos 13, 14 y 15, se deberá prever la infraestructura y servicios urbanos básicos para el área, la necesidad de coordinar y articular con los organismos nacionales para determinar la posibilidad de realizar la infraestructura necesaria para efectivizar este tipo de emprendimientos (OSE, UTE, ANTEL, etc.) y específicamente, desde el punto de vista administrativo, las Intendencia deberá solicitar a OSE un informe sobre la viabilidad de realización de las infraestructuras de saneamiento y agua potable, quien deberá expedirse dentro de los 30 días de recibido el pedido y posteriormente solicitar a DINAGUA (MA) la factibilidad del sistema de saneamiento propuesto con informe fundado; conforme al art. 16 la necesidad de que los nuevos proyectos de urbanización cuenten con sistema de saneamiento red de alcantarillado, etc); conforme a los artículos 17 y 18 la garantía de conformación de un tejido residencial social y económicamente heterogéneo, la adopción de acciones integrales para contextos críticos, nuevas normativas e instrumentos de gestión territorial que permitan acceder al suelo y asegurar una mejor ocupación, desarrollo y uso del mismo; conforme a los art. 19 al 24 la necesaria incorporación del mapa de riesgo de inundaciones a nivel local, contemplando que en Salto dicho instrumentos no ha sido considerado por el Gobierno Departamental como parte de su legislación, sin perjuicio de estar establecido en el art. 136 inc. del PLOT Salto su incorporación como una modificación no sustancial.

Preocupa además la ausencia o desarrollo de algunos elementos exigidos por la LOTDS que refieren a la previsión de reserva de suelo para espacios libres, equipamientos y suelo para vivienda de interés social. La LOTDS en el art. 38º establece la previsión de reservas de espacios libres y equipamientos así como los límites de densidad y edificabilidad en los suelos urbanos, suburbanos y con APT, siempre en el marco de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial como es el caso. Por otro lado, el Art. 53º establece la previsión de reserva de suelo para vivienda de interés social en suelo urbano con APT, que se situará entre el 10 y 30% de las viviendas totales que se autoricen en el ámbito de actuación.

6. Régimen de UPH

La propuesta de ordenación hace foco en la revisión del decreto departamental 6185/2003 de UPH, proponiendo un cambio en el criterio de localización de las UPH de suelo rural a suburbano.

Esta modificación vulneraría la vocación de los distintos decretos que regulan específicamente zonas del territorio, y le adjudicaría un carácter universalizante al concepto de aplicación de la UPH habilitando de forma indirecta el desarrollo de este modelo a nivel de todo el territorio del departamento.

Esta modificación sustancial refiere a aspectos estratégicos o de gestión, y no corresponde a la implicancia de la “revisión parcial” de un plan local o para una microrregión. Por tanto, no corresponde su consideración en esta revisión. Es decir, debe específicamente aplicarse el criterio a lo establecido dentro de la microrregión de Salto, pero más específicamente, en particular al área involucrada en la revisión parcial sin modificar específicamente lo que establece el decreto del año 2003, de la misma manera que se hizo en el caso del Plan de Termas de Daymán donde están habilitadas las UPH con destino turístico, para lo que no fue necesario modificar el decreto del año 2003.

Las revisiones de estos aspectos refieren a la consideración en otros instrumentos de ordenamiento de la escala departamental, como lo son las Directrices Departamentales desde lo estratégico, o en su defecto, desde la perspectiva de la gestión de los instrumentos de la escala departamental en la Ordenanza Departamental.

7. Construcción en UPH: los Barrios Privados como forma de legitimar e institucionalizar la desigualdad y las brechas sociales

Por otra parte, más allá de los aspectos legales mencionados en el punto anterior, tal como lo vemos en la bibliografía de referencia y lo hemos compartido en los Foros y Conversatorios con especialistas en el tema, las calles, las plazas, las costas de ríos y arroyos, son espacios públicos que pertenecen a la sociedad y la construcción de su hábitat. No los imaginamos como compartimentos cerrados y restringidos a selectos grupos sociales que voluntariamente se segregan en ámbitos de “semejantes”. La construcción de barrios privados, propone una forma de hacer ciudad que tiene un correlato físico que da lugar a un espacio que se interpone a la trama pública o al eventual desarrollo territorial abierto, conformando insularidades anidadas que afectan la continuidad de la trama, obstaculizando la continuidad de calles, inhibiendo el desarrollo de infraestructuras públicas y de transporte, y restringiendo la libre circulación de las personas, pero sobre todo legitima y promueve la consolidación de la desigualdad en todas sus dimensiones (social, económica, laboral, cultural).

8. Corredor biológico

Resulta sugestiva la propuesta de desarrollar un corredor biológico con las características generales descritas, aunque su definición en términos de funciones ecosistémicas no se explicita. Sin embargo, de lo que se denomina “Proyecto de corredor biológico” no se surge o se explica cómo se desarrollará dicho proyecto, cuáles serán las fuentes de financiación para su concreción, en qué régimen de propiedad de suelo se realizará, si se expropiaran los padrones o habrá algún tipo de afectación sobre ellos, si se obligará a los propietarios a la restitución natural y su conservación. Tampoco se deja claro cuáles serán los controles a realizar para garantizar un desempeño ambiental acorde a los objetos indicados. Resulta por tanto poco factible su concreción, y por el contrario, un tanto vulnerable su funcionamiento dentro de criterios ambientales funcionales a una puesta de corredor biológico según se indica. Es importante resaltar la vulnerabilidad institucional para el control territorial y ambiental que presenta la Intendencia de Salto, basta ver las condiciones del Parque Indígena Vaimaca Pirú, los usos autorizados y los controles a las actividades desarrolladas, para disponer de argumentos que cuestionen de forma considerable la viabilidad de una propuesta como la que se realiza.

Si consideramos entonces, que el corredor biológico se propone como medida ambiental compensatoria por la pérdida de monte nativo de gran valor, provocado por la urbanización propuesta, es aún más grave la situación en tanto podría producirse una degradación ambiental irreversible, sin tener medidas de mitigación o de recuperación del patrimonio natural.

9. Participación social

En los documentos públicos para la revisión del Plan no se presenta una Memoria de Participación o algún documento similar que dé cuenta de haberse desarrollado un trabajo en ese sentido. Se asume entonces que las ideas contenidas en la presente revisión son propias del equipo técnico contratado para este trabajo y no el producto de un trabajo de consulta, intercambio y acuerdos con los diferentes actores de la sociedad. Esta ausencia de la sociedad en las decisiones sobre el territorio denota una debilidad democrática y una negación explícita del ejercicio del Derecho a la Ciudad, es decir, de la posibilidad de cualquier ciudadano de incidir en los procesos de construcción de ciudad, mediante la actividad participante. La falta de información hacia la población ha sido evidente y pone de manifiesto la voluntad de elaborar este instrumento bajo la más absoluta reserva, excluyendo de este proceso a la población de Salto.

Es preocupante entonces, que siendo una propuesta limitada al saber técnico externo, se propongan modificaciones sustanciales al Plan vigente como el cambio del Modelo Territorial sin haber desarrollado un proceso de participación social amplia. Quedan

excluidas en esta concepción de territorio, la construcción identitaria de la ciudad, el sentido de pertenencia a determinado lugar, las relaciones de vecindad, etc. y en cambio se apela a un paradigma de “ciudad contemporánea”, fragmentario y segregativo, más propio de las lógicas neoliberales de valorización del territorio que de la ciudad para las personas, sin un fundamento claro y sin una propuesta metodológica que lo sustente.

De los documentos presentados además, se desprende que existen riesgos de degradación del patrimonio natural y cultural o afectación sobre los bienes comunes; por lo tanto trasciende el dominio de propietarios particulares y se convierte en un problema de interés general y de preocupación pública.

“Tal como lo desarrolla el Informe Preliminar Biológico, la urbanización genera impactos y amenazas directas sobre las áreas que permanecen naturales a las afueras de la capital salteña. En este sentido, se enlistan: la fragmentación del hábitat, la pérdida de biodiversidad, la contaminación, los cambios en los patrones hidrológicos, entre otros impactos ambientales”. (Memoria de Información: 53)

En este sentido, el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, más conocido como Acuerdo de Escazú que fue alcanzado en 2018 y el cual fue ratificado por Uruguay mediante la ley N.º 19.773 promulgada en julio de 2019, establece en su artículo 1 que:

“El objetivo del presente Acuerdo es garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible”.

Entendemos que la forma de elaboración de la presente revisión constituye por lo tanto, una violación al acuerdo mencionado y se contradice nuevamente con la noción de Desarrollo Sostenible al que procura adherir.

Por otra parte, resulta sorprendente que se plantee la relocalización del Barrio La Humedad en su totalidad y el desplazamiento de su población hacia una zona no inundable, así como la creación de un espacio público en ese lugar, sin siquiera haber informado de ello a la comunidad involucrada. Esta propuesta revela, o el desconocimiento involuntario de la construcción histórica del territorio, o una negación expresa de tal condición, pero en cualquier caso, evidencia una falencia gravísima en la

participación de la ciudadanía en general y en particular, de aquellas personas que se verían directamente afectadas por esta revisión del Plan vigente.

A esto se agrega que en la Dimensión Hidráulico - Ambiental, se hace un llamado de atención sobre un riesgo potencial por aumento en la contribución de drenajes debido a cambios en el uso del suelo (tales como una mayor urbanización), que podría afectar al Barrio La Humedad.

“Es de importancia analizar que los futuros emprendimientos y usos del suelo que se den en la zona de estudio no empeoren las condiciones de dicha zona, por lo cual se podría analizar elementos de drenaje que puedan tener bajo impacto o impacto cero a la contribución de los drenajes de esa zona. Alternativas a esto sería el posible análisis de zonas de amortiguación del lado norte de la av. Ramon J. Vinci, para limitar los escurrimientos aguas abajo”. (Memoria de Información: 47).

Este aspecto tampoco fue comunicado a la población que podría verse perjudicada por las modificaciones propuestas.

En suma, esta propuesta de revisión del Plan, rompe la práctica histórica que tuvo Salto con relación a la planificación territorial. Las decisiones que se llevaron al territorio, siempre fueron el resultado del diálogo social extendido y sin restricciones, que aseguraron la participación y el aporte de los diferentes actores y comunidades involucradas y a través del cual se alcanzaron los más amplios consensos. Aquella lógica participativa y transparente, fiel reflejo de una voluntad democrática real que a través de administraciones de diferente signo partidario, se ve truncada ahora por esta modalidad de planificación en la que las decisiones se reservan a técnicos, autoridades y actores económicos, dando la espalda a las mayorías y en particular a los sectores de la sociedad más postergados.

10. Creación de empleo

Uno de los discursos más fuertes en relación a cualquier propuesta de inversión, es la generación de empleo. Ahora bien, en un contexto con una alta tasa de desempleo, pero sobre todo de empleo de baja calidad (un tercio de los empleos son informales y casi la mitad de los empleos formales son de baja calidad), ¿cuál es el diferencial en la creación de empleo respecto a un desarrollo urbano tradicional de amanzanado? ¿Cuántos y qué tipos de empleos genera? ¿Qué beneficios en términos de estabilidad, salarios y seguridad social se prevén? ¿Qué cambia en cuanto a la densificación de las áreas urbanas existentes?

Este aspecto resulta crucial no sólo por la expectativa que genera en la población en un contexto de gran preocupación, sino porque además, es colocado como un argumento central en el Comunicado de Inicio realizado por el Ejecutivo Departamental. En este sentido, entendemos que hasta tanto estas interrogantes no sean respondidas, no hay razones que justifiquen una revisión del Plan vigente.

11. Espacio público y justicia socio-territorial. Género, generaciones y derechos humanos

Desde un posicionamiento en que el espacio público juega un rol fundamental como herramienta para la socialización, el intercambio en la vida urbana y el respeto a la diversidad socio-cultural, el acceso universal a sus bienes y servicios, éste adquiere especial relevancia en la planificación y gestión de la ciudad.

En este caso nos enfrentamos a una propuesta de expansión de la ciudad consolidada en la que se pueden notar carencias relevantes, principalmente en relación a las propuestas de diseño e infraestructura ya planteadas, así como en relación al rol de los espacios públicos en la comunidad local. A su vez, en el Informe Ambiental Estratégico, los espacios públicos como articuladores de la vida social, no están previstos de manera directa, sino que se encuentran asociados a aspectos viales y de movilidad.

Se hace referencia a espacios públicos desde un objetivo particular tanto en la Memoria de Ordenación como el Informe Ambiental, (pág. 5, inciso 2.2.2. Objetivos Particulares y pág. 32 inciso 6.2, cuarto enunciado, respectivamente) desde la necesidad de concreción y definición de un sistema de espacios públicos ligado a los demás sistemas de relevancia, aunque la propuesta se limita, casi exclusivamente a los espacios vinculados a los trazados viales y sus desarrollos inmediatos tales como veredas o ciclovías.

Destacamos esta preocupación en relación al planteo de desarrollo del espacio público asociado mayoritariamente a la movilidad y a la infraestructura vial que, en términos de propuesta se elabora gráfica y argumentativamente con gran detalle y especificidad, pero que resulta restrictiva para la población en general, dado que está desarrollada en términos de conexión particular y específica con el nuevo desarrollo, sin previsualizar espacios tanto desde el perfil urbano a consolidar, como otros destinados al ocio, esparcimiento contemplación paisajística y recreación de calidad que contemplen la cohesión social y la representación comunitaria como aspectos fundamentales.

El espacio público entendido desde el perfil urbano en su totalidad necesariamente debe incluir en la propuesta la consideración del peatón y los diferentes atributos y posibilidades que se conjugan en un espacio urbano cohesionado territorialmente. Esto último no es visible con claridad en lo propuesto y argumentado.

Por otra parte, la incorporación de la perspectiva de derechos humanos, género y generaciones, parece reducirse al otorgamiento de nombres de mujeres a calles internas de la propuesta de urbanización. En términos generales, no se visualizan criterios y objetivos destinados a condiciones de acceso seguro y universal a los espacios públicos desde una perspectiva de derechos, cuidados, accesibilidad, seguridad ciudadana y espacial, confort urbano y cohesión sociocultural, en el que los diferentes grupos sociales y franjas etarias puedan acceder libremente.

Estos espacios (viales, de ocio, contemplación, recreación y demás), ameritan una participación real de las comunidades, con una diversificación de actores representativa, en diálogo con miradas técnicas que diseñen propuestas acordes a la realidad actual y necesidades microlocales. En este sentido, no se identifican en la propuesta, acciones que coexistan con un sentido de justicia espacial y acceso universal al espacio público como derecho de los ciudadanos salteños, a la vez que promueve fragmentación y segregación socio territorial al seguir expandiendo la mancha urbana y generando divisiones territoriales sin elementos articuladores de la vida social.

12. Análisis por Plataformas desde el punto de vista legal y ambiental

En este punto se retoman algunas de las observaciones realizadas anteriormente, teniendo en cuenta la condición que adquiere cada Plataforma según lo plantea la Memoria de Ordenación.

PLATAFORMA 1: Conforme a la propuesta planteada, la plataforma 1 además de categorizar al sector costero del río Uruguay como Suelo Rural Natural (SRN), presenta otra área de territorio, otro sector, que categoriza o pretende categorizar como Suelo Rural Productivo (SRP), admitiendo actividades rurales productivas y otras compatibles con éstas como las recreativas, deportivas o turísticas.

Dicho sector que se pretende categorizar como SRP, comprende gran parte de los padrones 1791 y 10793 y una pequeña parte del padrón 10794. El 1791 se sitúa en la margen izquierda del arroyo San Antonio antes de cruzar el puente sobre el mismo que lleva a la Colonia Osimani; y los padrones restantes 10793 y 10794 son linderos al anterior junto al padrón 10795, siendo en éstos tres últimos donde se proyecta instalar una UPH.

El padrón 1791 (de 7 ha) costero al arroyo San Antonio en las condiciones ya señaladas, es un padrón inundable, presenta cobertura vegetal nativa en gran parte, por lo que se considera que constituye un ecosistema de alto valor paisajístico y ambiental y de gran fragilidad que es necesario proteger. Ahora bien, la propuesta en estudio plantea categorizar gran parte de dicho padrón como suelo rural productivo, lo cual se considera

erróneo por los fundamentos señalados y, en consecuencia, se lo debería categorizar totalmente como SRN, así como la parte de los padrones 10793 y 10794 que se encuentra por debajo de la TR 100 [2] también debería ser categorizada como SRN, dado que todos ellos constituyen o integran un mismo ecosistema, que presenta, en mayor o menor medida las mismas fortalezas y debilidades ya señaladas, sin perjuicio que se considera que también se debería categorizar como suelo rural natural, con fines tuitivos, toda el área aledaña al arroyo San Antonio, a ambas márgenes, donde se haya efectivamente implantado el monte nativo. Es decir que, categorizar dichos padrones (o gran parte de los mismos) como SRP abre la posibilidad de que se generen usos rurales productivos en dicha área que tendrían fuerte impacto ambiental sobre el Arroyo San Antonio y su desembocadura (fumigaciones, escorrentías, derivas, etc.) lo cual podría afectar la calidad del agua en la toma de OSE (de agua para potabilizar) que se encuentra a menos de 1000 metros aguas abajo de la misma, máxime que a una distancia no mayor a 100 metros de dicha toma se encuentra la zona de rápidos de Salto Chico que constituye una barrera natural al pasaje del río generando una suerte de embalse del mismo en ese lugar, fundamentalmente en períodos de estiaje.

Asimismo, el uso propuesto determinaría un aumento del transporte logístico en dicha área, dada la necesidad de sacar la producción y por supuesto de transportar hacia ella los insumos necesarios a tales fines.

No parece razonable, respecto de dichos padrones, que la propuesta en estudio plantee la posibilidad de realizar edificaciones en los mismos con fines turísticos de habitación no permanente, cuando la mayor parte de los mismos se sitúa por debajo de la TR 100, situados en un borde urbano que presenta una gran fragilidad ecosistémica y ambiental como ya se ha expresado reiteradamente.

PLATAFORMA 2 (CORREDOR BIOLÓGICO): La propuesta en estudio propone generar un corredor biológico, es decir un espacio geográfico delimitado que genera conectividad entre paisajes, ecosistemas y hábitats, y asegura el mantenimiento de la diversidad biológica y los procesos ecológicos y evolutivos. A primera vista surge que las dos áreas que se pretende conectar por este corredor biológico refieren en su vértice norte al área de monte nativo del arroyo San Antonio y en su vértice sur al denominado Parque Indígena (padrones municipales 4383 y 4384) aunque también se sitúan en el área los padrones 26384 y 14363 de propiedad privada. El citado corredor se sitúa paralelo al río Uruguay y se origina según la propuesta en estudio, en un área librada al dominio público que constituye un parque de uso y disfrute público y donde se encuentra uno de los hitos patrimoniales destacados de la ciudad de Salto (monumento a Garibaldi. Sin embargo, contiguo a este parque hacia el norte, en área privada, es donde se prevé generar una UPH, por lo que el diseño propuesto para el corredor biológico en estudio

no es el adecuado, ya que se interrumpe (o se interrumpirá) por dicha urbanización antes de llegar al monte ribereño del arroyo San Antonio. Por lo tanto surge claramente que dicho corredor no tiene razón de ser tal como fue diseñado, salvo que se reformule el mismo y continúe hacia el norte hasta llegar al monte nativo ribereño al Arroyo San Antonio atravesando los padrones que serían objeto de la futura urbanización.

Por otro lado, el diseño del corredor propuesto involucra además de los padrones de propiedad pública (Parque Indígena) a otros de propiedad privada, que se sitúan por encima de la TR 100 y actualmente conforme a la normativa vigente pueden ser objeto de edificación en caso de que su destino sea para uso residencial exclusivamente (1 vivienda) o 2 en caso de uso productivo, teniendo un área máxima edificable de 1500 metros y un Factor de Ocupación del Suelo (FOS) DE 10%, indicadores urbanísticos que se aplican concomitantemente, Factor de Ocupación Total (FOT) de 20%, altura máxima 8,30m (dos niveles) o si su destino es productivo también se autorizan naves o galpones de hasta 14 metros de altura máxima (conforme art. 92 y 93 PLOT Salto decreto 6953/2016). En este caso, tratándose de padrones propiedad de particulares y a efectos de viabilizar el citado corredor, corresponde también establecer los mecanismos de compensación correspondientes a los propietarios de los mismos (llámese compra, expropiación, etc.) dado que al ser recategorizado como SRN natural subcategoría corredor biológico se eliminan totalmente las posibilidades edificatorias y usos establecidos por los art. 92 y 93 citados para dichos padrones (conforme a las servidumbres non edificandi y de apertura de vía pública y demás inhibiciones propuestas para dicha área).

PLATAFORMA 3: (ARCHIPIÉLAGO): Respecto a esta plataforma, actualmente conforme al PLOT Salto, se categoriza como suelo suburbano de alta sensibilidad ambiental, cuyos usos refieren principalmente a actividades recreativas, culturales, deportivos, turísticos y actividades hortifrutícolas de producción y empaque, no permitiéndose la residencia permanente dada su condición de sumergible conforme al art. 22 de la ley 19.525 y su decreto reglamentario 30/020.

Se considera que no es razonable ni adecuado autorizar el uso turístico con fines de hotelería en esta área, porque el mismo determina la posibilidad de realizar edificaciones en un área que se encuentra por debajo de la TR 100, totalmente sumergible, no resultando aconsejable densificar e impermeabilizar el suelo en lo que constituye la planicie de inundación del Río Uruguay, manteniendo sí los usos recreativos, culturales, deportivos para dicha área o de galpones o similares referidas a la actividad hortifrutícola existente en el área.

PLATAFORMA 4 (IDENTIDAD HUERTAS NORTE): Se trata de un área aproximada de 140 ha, que incluye padrones que se sitúan por encima de la TR 100. La propuesta en estudio,

plantea categorizarla como suelo suburbano de huertos de uso residencial y recreativo de baja densidad habilitando urbanizaciones en propiedad horizontal.

Actualmente, el área situada al norte de Avda. Garibaldi que se encuentra incluida en esta Plataforma, se categoriza como suelo rural productivo y el resto del área de dicha PL4 se categoriza como suelo suburbano de huertos norte (art. 91, lit. a, PLOT Salto) rigiendo los indicadores urbanísticos y usos ya citados anteriormente (art. 92 y 93 del PLOT Salto).

Ahora bien, del análisis de los gráficos aportados surge determinada la curva de inundabilidad TR 100 (cota 17,80 para Salto) en el área en estudio y hallamos que Avenida Garibaldi en su cruce con calle Saturnino Rives se encuentra por debajo de dicha curva, así como también sucede con Avda. Ramón Vinci en su cruce con calle Saturnino Rives, por lo que todos los padrones situados frente a Saturnino Rives entre las Avdas. Vinci y Garibaldi (salvo el padrón 34784 que tiene también frente a Garibaldi por encima de la curva de inundabilidad), si bien se encuentran por encima de la TR 100, no tienen salida ni acceso por vía pública por encima de la cota citada. Igual situación ocurre con los padrones sitios en ésta área con frente a Avda. Vinci, entre Saturnino Rives y la Costanera Norte.

Es decir, dado que los padrones en cuestión se encuentran por encima de la TR 100, no es posible generar predios y por ende habilitar urbanizaciones sobre dichas vías de tránsito conforme lo establece el numeral 3 de la ley N.º 10.723 (de Centros Poblados) en la redacción dada por el art. 83, numeral 1), literal g) de la LOTDS (ley N.º 18.308 de 18/06/2008).-

PLATAFORMA 5 (TERRITORIO VINCULANTE): La propuesta en estudio plantea la recategorización de ésta área como suelo suburbano de uso residencial y recreativo de densidad media, quedando también habilitada dicha área para urbanizaciones de propiedad horizontal. Se permite un FOS de 25% y no se establecen parámetros para la impermeabilización del mismo, por lo que sería posible que la misma alcance valores cercanos a la mitad de la superficie con todos lo que ello genera desde el punto de vista de las velocidades de las escorrentías y desde los factores bioclimáticos.

PLATAFORMA 6 (TRANSFORMACIONES EMERGENTES): La propuesta en estudio plantea la recategorización de ésta área como suelo suburbano de uso residencial y recreativo de densidad media, a la cual le asigna el atributo de potencialmente transformable a suelo categoría urbano consolidado, detallando las condiciones para su efectiva transformación, la que necesariamente requerirá la elaboración de un PAI (Programa de Actuación Integrada), quedando también habilitada dicha área para urbanizaciones de propiedad horizontal.

Esta propuesta, permite fraccionar predios de 600 m² y entiende como densidad media un Factor de Ocupación del Suelo de 50% en predios de hasta 1000 metros cuadrados y al igual que la Plataforma 5 no establece factores de impermeabilidad del suelo, por lo que en este caso, permanecerá como permeable un pequeño porcentaje de la superficie.

PLATAFORMA 7 (SALTO CONSOLIDADO): La propuesta refiere a un área de la ciudad cuya categoría actualmente es de suelo urbano consolidado y otra área cuya categoría es de suelo urbano no consolidado de alta sensibilidad ambiental, no modificándose dichas categorías por la propuesta en estudio, sí proponiendo variaciones en algunos indicadores urbanísticos (FOS 40%; factor de impermeabilidad del suelo 50%; retiro frontal 5 metros), servidumbre ecosistémica, entre otras.

Por último, un aspecto común a estas últimas cuatro Plataformas, refiere a la posibilidad de instalar urbanizaciones en propiedad horizontal en las zonas implicadas. Más allá de lo planteado en los puntos 6 y 7 de este documento, nos parece sustantivo señalar la irreversibilidad de la intervención propuesta en términos de sostenibilidad ambiental, más aún en las Plataformas 5 y 6 donde se prevé una densidad media (600m² de edificabilidad).

13. Aspectos ambientales relevantes y potenciales impactos ambientales generados por la propuesta

La cuenca del Arroyo San Antonio es una cuenca pequeña (224,28 km²) y de “alta sensibilidad ambiental” debido al alto grado de modificación y perturbación que presenta, asociado a las actividades antrópicas y a las características naturales intrínsecas de la misma que pueden intensificar los impactos ambientales negativos por un determinado fenómeno. Según Gamazo et al. (2021), el Arroyo San Antonio se encuentra en el Sistema Acuífero Salto Arapey conformando el sistema hidrológico Arroyo San Antonio-Sistema Acuífero Salto Arapey (SASA) que abarca 650 km² y es uno de los principales acuíferos de Uruguay y es una de las principales fuentes de agua para los diferentes productores de la zona, tanto para uso agroindustrial e inclusive para consumo humano y recreación. El mencionado acuífero es mixto, por tratarse de un acuífero sedimentario (Salto) sobre un acuífero fisurado (Arapey: grandes caudales: 60.000 l/h) (Gamazo, et.al 2021). A continuación se detallan los **principales problemas ambientales en la cuenca del Arroyo San Antonio**.

1.- Problemas asociados a la cantidad del agua

Según Gamazo, et.al (2021), “el SASA se encuentra en una zona altamente antropizada cuyos usos del suelo, abarcan zonas urbanas y semiurbanas asociadas a la ciudad de

Salto y zonas rurales con diferentes tipos de actividad agropecuaria (hortifruticultura, cultivos de secano, feedlots y campo natural). Los principales usos del agua en el sistema hidrológico son: riego, abastecimiento de agua potable, control de heladas, abrevadero de ganado y recreacional. La demanda de agua en la zona es cubierta a partir de tomas de agua directa del Arroyo San Antonio y sus afluentes, represas/tajamares y perforaciones de agua subterránea en el Sistema Acuífero Salto Arapey (SASA). Actualmente, según los datos de Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA) los permisos de toma directa del Arroyo San Antonio se encuentran totalmente agotados.”

2.- Problemas asociados a la calidad del agua

El Acuífero Salto, es un acuífero poroso libre, y por lo tanto es vulnerable a la contaminación del suelo. Se observa el deterioro en la calidad del agua mediante los episodios de “blooms” de algas en varios embalses en la cuenca, la presencia de virus en agua subterránea y contaminación por nutrientes en varias perforaciones y en el propio Arroyo San Antonio (Gamazo et al., 2015b, citado por Gamazo et.al, 2021). En este sentido, en una investigación realizada por Gamazo y colaboradores (2013), en el cual se analizaron muestras de pozos ubicados en el cinturón hortifrutícola de Salto para estudiar la presencia de agentes patógenos fecales (bacterias y virus), se concluyó que de los 44 pozos analizados, en el 66 % de los mismos se constató la presencia de virus causantes de brotes de gastroenterocolitis y en el 50%, presencia de Coliformes fecales y totales. Dichos resultados reflejan los impactos en la calidad del agua que genera la falta de saneamiento (pozos negros filtradores). Además de la contaminación microbiológica y por nutrientes mencionada, es importante destacar la contaminación de las aguas del Arroyo San Antonio debido al intenso uso de plaguicidas en los cultivos hortifrutícolas. A su vez dentro de la cuenca, se encuentra ubicado el vertedero Municipal y funciona un feedlot, siendo estas dos actividades potenciales fuentes de contaminación tanto para el acuífero como para el arroyo. En este contexto, las excretas generadas en estos sistemas se concentran en áreas reducidas y conforman la principal fuente de nutrientes, metales pesados, antibióticos, microorganismos patógenos y de otras drogas veterinarias (Burton & Turner, 2003). En cuanto al *vertedero municipal*, la cantidad de residuos generados que ingresan al sitio de disposición final son 82 toneladas de basura por día con una tasa de generación por habitante de 0,75 kg x día y el 43% de la totalidad de los residuos corresponde a materia orgánica (Arriola, 2022) constituyendo focos de contaminación e infección para la población vulnerable que vive a su alrededor asociado a la proliferación de fauna directamente causante de enfermedades o vector de las mismas: moscas, mosquitos. Es importante destacar la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas asociada a la presencia de lixiviados altamente contaminantes generados por la descomposición de los residuos

orgánicos del vertedero los cuales se escurren directamente en el terreno hacia un afluyente del Arroyo San Antonio y/o se infiltran y percolan, contaminando el acuífero.

3.- Elevada conectividad entre el sistema acuífero y el arroyo

Según Gamazo, et.al (2021), “los modelos hidrológicos e hidrogeológicos revelaron una importante conectividad entre el sistema acuífero y el arroyo. La principal entrada de agua del SASA es a través de la recarga 317,565 m³/d (64 %) y de los cuerpos de agua superficial 179,483 m³/d (36 %), donde casi la totalidad de esta agua proviene del Arroyo San Antonio. Los resultados indican que un aumento en la explotación del acuífero repercutirá en una menor descarga hacia el arroyo reduciendo el caudal del mismo.”

4.- Problemas asociados a la calidad del aire

Los aerosoles generados debido a la aplicación de plaguicidas utilizados en los cultivos hortifrutícolas y agrícolas generan contaminación del aire pudiendo afectar la salud de los habitantes de la cuenca mediante la exposición ambiental (residuos en el aire, agua, etc). Asimismo, se destaca la potencial contaminación del aire asociada al vertedero a cielo abierto. Los vertederos generan olores desagradables y son importantes generadores de biogases los que contribuyen al calentamiento global mediante la producción de gases de efecto invernadero (GEI) donde la mayor proporción está constituida por metano (CH₄) y dióxido de carbono (CO₂), nitrógeno (N₂), sulfuro de hidrógeno (H₂S), hidrógeno (H₂), (CO), amoníaco (NH₃) hasta la contribución al calentamiento global. Por otra parte, los gases como el NH₄, el CO, los COV y el CO₂ tienen un efecto nocivo directo sobre la salud humana.

5.- Ubicación de la toma de agua potable (OSE) aguas abajo de la desembocadura del Arroyo San Antonio

Debido a que la toma de OSE se ubica a pocos km aguas abajo de la desembocadura del Arroyo San Antonio, las actividades antrópicas realizadas en la cuenca que generan degradación de la calidad del agua mediante la contaminación química y microbiológica, podrían afectar la eficiencia y los costos de potabilización del agua. Por otra parte, al ubicarse cercano a la ciudad, es muy utilizado como forma recreativa como baño y pesca.

A continuación se señalan los **potenciales impactos ambientales negativos** que se generarían como consecuencia de la propuesta que abarca una superficie total de 455 ha.

1.- Mayor incidencia de inundaciones y anegamientos (incrementados por el Cambio climático), menor recarga de acuífero y mayor contaminación microbiológica y química por presencia de pozos impermeables individuales pozos negros. Ausencia de infraestructura de servicios básicos).

La urbanización produce el sellado e impermeabilización del terreno incrementando los fenómenos de erosión generando impactos irreversibles, permanentes y acumulativos que afectan la fertilidad y productividad del suelo así como también la mayor incidencia de inundaciones y anegamientos incrementados por el Cambio climático. La alta sensibilidad ambiental de la cuenca está dada por los eventos de inundaciones del Río Uruguay, el arroyo San Antonio y demás cursos de agua que atraviesan al ámbito. Al aumentar las superficies impermeables se reduce la infiltración y la recarga de las aguas subterráneas. Los impactos mencionados se generan durante la etapa constructiva mediante la construcción de accesos, extracción de la cubierta vegetal, excavación, compactación, nivelación del suelo, construcción de infraestructura, utilización de maquinarias y en las etapas operativas a través de la emisión de efluentes gaseosos, líquidos, producción de residuos, generación de ruidos o consumo de recursos naturales.

Según la propuesta, se edificará en las planicies de inundación (plataforma 3) cuyas actividades compatibles son: recreativas, deportivas, turísticas, generando una disminución de las coberturas naturales de los suelos, afectando las planicies de inundación y produciendo pérdida de humedales (ecosistemas frágiles). Asimismo se afectará la zona buffer o de amortiguación, las cuales son fajas de terreno que cumplen con un amplio rango de funciones, entre otras: ayudar a mantener el régimen hidrológico e hidráulico de los cauces regulando las crecidas para evitar inundaciones y manteniendo un flujo base; ayudar a proteger ecosistemas acuáticos y ribereños de la contaminación, atrapando y filtrando sedimentos, nutrientes y químicos, así como proteger peces y vida silvestre proveyendo alimento, abrigo y protección térmica. Presentan la capacidad de amortiguación de los impactos humanos sobre el río (Wenger, 1999). En este caso particular de la cuenca del Arroyo San Antonio, la zona buffer o de amortiguación debe abarcar entre 350 a 500 m ya que posee una doble función: constituye la Zona buffer de Arroyo San Antonio de gran relevancia para la asimilación de los impactos de la cuenca y a su vez la zona buffer de la cuenca del Río Uruguay, de gran importancia para la protección contra las inundaciones, aspecto clave y cada vez más relevante por los efectos derivados del Cambio Climático (CC). Otros impactos ambientales de relevancia ambiental generados por la urbanización son aquellos provocados por la presencia de pozos impermeables individuales generando mayor contaminación microbiológica y química. Es importante destacar que en el ámbito de actuación de la propuesta no existen los servicios básicos como son el agua potable y el

saneamiento y tal como está planteado en la misma (pág.36 del IAE), “un área considerable del ámbito deberá resolver el saneamiento mediante sistema estático gestionado por barométrica” lo que no garantiza un adecuado manejo de los vertidos cloacales dado que si los pozos impermeables individuales fueran completamente impermeables, deberían ser limpiados frecuentemente, es por este motivo que tiene “robadores” (perforaciones realizadas a los pozos negros para evacuar su contenido). Estas fugas altamente contaminantes se dirigen a las fuentes de agua superficial o subterránea. Asimismo la contaminación puede generarse a partir de los fenómenos de inundación mediante el desborde de los mismos debido a la elevación de la napa subterránea.

2.- Proceso de fragmentación espacial, disminución de la calidad ambiental de sus paisajes ecológicos y disminución de la biodiversidad

En este aspecto, se plantea desde la propuesta, la construcción de un corredor biológico como “conector” entre el Bosque Parque al norte y el Parque Indígena al sur como medida de mitigación. Observamos una enorme carencia de información acerca de elementos relevantes como son: ¿qué área abarcaría? ¿qué especies vegetales se implantarán?, ¿cuál es el diagnóstico de la línea de base en cuanto a las especies vegetales y animales (aves, mamíferos, etc.) existentes?, ¿qué estudios y relevamientos se van a realizar?, ¿se piensa involucrar a la comunidad local?, ¿qué especialistas se contratarán? ¿quiénes y cómo se realizará el monitoreo y seguimiento del proceso? Por todas las consultas planteadas, tenemos enormes dudas al respecto ya que lo propuesto no nos brinda ninguna garantía sobre el éxito de la construcción del corredor biológico.

3.-Alteración del microclima de la ciudad de Salto.

La alteración del microclima podría tener lugar debido a la disminución de la cobertura vegetal y la urbanización agravados por el Cambio Climático. La reducción de superficies evaporativas en zona periurbana y el calor de origen antropogénico por la quema de combustibles para el funcionamiento de los sistemas de calefacción, ventilación y refrigeración de los edificios y la generación de contaminantes y el tránsito vehicular. Las principales fuentes de calor antropogénico son el tráfico vehicular y el calor descargado por los sistemas de climatización y ventilación, principalmente los acondicionadores de aire. La evapotranspiración mediante la vegetación es un efectivo moderador del clima, aspecto clave para la ciudad de Salto en donde se dan intensas olas de calor y las cuales se intensificarán debido al Cambio Climático. En cuanto a la disminución de la biodiversidad, un aspecto importante es que el sistema boscoso asociado al Arroyo San Antonio Grande se encuentra dentro del 20% de las Áreas prioritarias para la Conservación del país por lo que es de gran relevancia, su preservación y protección debido además a los servicios ecosistémicos brindados

Debido a los potenciales impactos ambientales explicitados anteriormente, sumados a la enorme sensibilidad ambiental de la cuenca del Arroyo San Antonio, considerando que no existe una fundamentación razonable y contundente respecto a la propuesta que se desea llevar a cabo, y dada la potencial afectación de los servicios ecosistémicos y su funcionamiento y la incertidumbre inherente, consideramos la necesidad de integrar en la planificación y gestión un criterio de precaución y prevención (Ley 17.283 de Protección del Medio Ambiente) que permita evitar que las acciones humanas desencadenen efectos negativos que no es posible prever en forma anticipada.

Por último y en virtud del análisis realizado, observamos una gran incongruencia en el objetivo de la propuesta, el cual expresa "... brindar calidad de vida de la población del ámbito y su entorno mediato e inmediato, respetando y revalorizando la esencia de las cualidades propias de este territorio en cuanto a servicios ambientales y ecosistémicos."

CONSIDERACIONES FINALES

Ausencia de demanda real

De acuerdo con la información que se ha hecho pública, la iniciativa de revisión del Plan de Salto llevada adelante por la Intendencia para la modificación del uso del suelo y recategorización de algunos padrones en la zona norte de la ciudad, está motivada por la propuesta presentada por inversores particulares que promueven la construcción de barrios privados en tales predios, y sustentada en el informe del Arq. Capandeguy del año 2022, que recomienda el inicio de un proceso de revisión normativa en concordancia con la instancia presente de Revisión del Plan. Si bien se pone a consideración una revisión "parcial", a los efectos del modelo territorial de desarrollo, implica una revisión total, en la medida en que el mismo constituye una unidad donde la afectación de una parte modifica el todo pues socava los principios rectores del Plan vigente y los antecedentes ambientales y culturales en coherencia territorial acumulados a lo largo del tiempo en la ciudad.

Con el objetivo de generar empleo, desde el Comunicado de Inicio que forma parte de la Puesta de Manifiesto, se fundamenta de manera lineal, que las modificaciones propuestas, traerán soluciones a este problema tan sentido por la población local, consideración que, a su vez, es muy cuestionable planteada en esos términos. Entendemos que es imprescindible aportar datos precisos sobre la proyección que tendrían estos emprendimientos sobre el empleo, para considerar cualquier tipo de crecimiento urbano, que con certeza, traerán consecuencias negativas para la administración, como el incremento de las erogaciones para atender las demandas de la expansión urbana.

Información/Participación

La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (N.º 18.308), en el artículo 5º, define *“La promoción de la participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial”* como uno de los principios rectores del Ordenamiento Territorial y en el artículo 6, (Derechos territoriales de las personas), menciona que *“Toda persona tiene derecho a la participación en los procedimientos de elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial”*. En este sentido, para cumplir cabalmente con estos criterios, se entiende imprescindible que se asegure la más amplia participación de la población de todo el departamento en este proceso que pone en juego disposiciones que condicionan el desarrollo del conjunto de la sociedad a largo plazo y genera compromisos territoriales y presupuestales de gran incidencia que exceden largamente la gestión de la presente administración.

De forma indisoluble, para asegurar una participación real y sustantiva, es necesario ofrecer toda la información disponible de manera clara y ordenada sobre los elementos en discusión, que permita a la ciudadanía, asumir un rol activo en los procesos de decisión. Se considera, además, que es fundamental que el Gobierno Departamental haga sus mayores esfuerzos para garantizar esta participación, en el entendido que aporta al fortalecimiento de la democracia y a una mayor legitimidad de las decisiones. Cabe destacar al respecto la falta de información, así como el tiempo mínimo dispuesto por la Intendencia para habilitar la participación de la ciudadanía.

Impacto Ambiental irreversible

La cuenca del Arroyo San Antonio es una cuenca pequeña (224,28 Km²) y de *“alta sensibilidad ambiental”*, si no se generan las condiciones para su preservación y protección, los efectos en términos de cantidad y calidad del agua y del aire, el proceso de fragmentación espacial, la disminución de la calidad ambiental de sus paisajes ecológicos y disminución de la biodiversidad y la alteración del microclima de la ciudad de Salto, son algunos de los potenciales efectos que la intervención urbana de la zona comprendida en la propuesta de revisión, generará.

La zona urbana de la ciudad de Salto cuenta con una superficie importante de tierra vacante, y el marco normativo vigente en el Plan de Salto y su microrregión habilita el desarrollo de propuestas de desarrollo urbano de las características que se presentan en la iniciativa, dentro de los límites ya definidos. De acuerdo con lo visto, parece razonable preguntarse cuáles son las razones que efectivamente motivan y justifican (social, económica y ambientalmente) la revisión que se pretende llevar a cabo.

En este sentido, tal como fuera desarrollado ampliamente en el punto 13 del presente documento, preocupa significativamente la ausencia de garantías que efectiva (y paradójicamente) cumplan con el objetivo de la propuesta en cuestión: “brindar calidad de vida de la población del ámbito y su entorno mediato e inmediato, respetando y revalorizando la esencia de las cualidades propias de este territorio en cuanto a servicios ambientales y ecosistémicos.”

[1] Ley 18308, art 33 Suelo Categoría Suburbana. *Comprenderá las áreas de suelo constituidas por enclaves con usos, actividades e instalaciones de tipo urbano o zonas en que éstas predominen, dispersos en el territorio o contiguos a los centros poblados, según lo establezcan los instrumentos de ordenamiento territorial”.*

[2] TR100 Refiere al período de 100 años retorno de un evento, *se define como el lapso o número de años que en promedio, se cree que será igualado o excedido, es decir, es la frecuencia con la que se presenta un evento (Mélize y Reason, 2007)*

REFERENCIAS FUENTES NORMATIVAS CONSULTADAS

Ley N° 19525 - Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial

Ley N° 18308 - Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

Decreto Departamental N° 6953/2016 - Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la ciudad de Salto y su microrregión

Decreto Departamental N° 6524/2011 – Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Departamento de Salto

Decreto Departamental N° 6726/2013 - Plan Local Centro Poblado Turístico Termas del Daymán.

Decretos Departamentales N° 5887/1996, N° 5942/1997, N° 5943/1997, N° 5944/1997, N° 5987/1998, N° 5989/1998, N° 5996/1998, N° 6022/2000 y N° 6057/2001 - Plan de Salto

EQUIPO RESPONSABLE DEL DOCUMENTO

Natalia Bisio – Licenciada en Trabajo Social. Magíster en Ciencias Sociales y Candidata a Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Entre Ríos. Docente investigadora en

temáticas vinculados al bienestar, al diseño e implementación de las políticas sociales, al rol del Estado, la ciudad y la participación ciudadana. Profesora adjunta en el módulo de Fundamentos teórico-metodológicos de Trabajo Social de la Licenciatura en Trabajo Social del CenUR LN.

Alexandra Bozzo – Ingeniera Agrónoma. Magíster en Ciencias Ambientales. Docente investigadora de Facultad de Agronomía - CenUR Litoral Norte. Línea de investigación: evaluación de los impactos ambientales y en la salud humana, asociados al uso y manejo de plaguicidas, principalmente en el cinturón hortifrutícola de Salto, en el marco de proyectos de investigación interdisciplinarios.

Adolfo García Da Rosa – Arquitecto. Coordinador de la División Ordenamiento Territorial de la Intendencia de Salto hasta agosto de 2017.

Juan Ferrer – Arquitecto. Candidato a Magíster en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano (UNC Argentina). Director del Departamento Regional Norte de Arquitectura (FADU-CenUR LN-UdelaR). Profesor adjunto en el Área de Estudios Territoriales y en el Área Diseño del Departamento Regional Norte de Arquitectura. Docente investigador en temas de Gestión Local del Hábitat, Precariedad Habitacional, Participación Ciudadana y Derecho a la Ciudad.

Oswaldo Sabaño – Arquitecto. Candidato a Magister de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de FADU UdelaR. Profesor Adjunto del Departamento Regional Norte de Arquitectura - FADU en el Centro Universitario Regional Litoral Norte. Docente investigador en temas de Ordenamiento Territorial. Técnico en la División de Ordenamiento Territorial de la Intendencia de Salto 2017-2020.

Rogelio Texeira – Arquitecto. Candidato a Magister en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano de la Universidad Nacional de Córdoba. Profesor Adjunto del Departamento Regional Norte de Arquitectura - FADU en el Centro Universitario Regional Litoral Norte. Director del Departamento de Obras de la Intendencia de Salto entre 2005-2010.

Yuliana Simmary - estudiante avanzada y Docente G°1 en la Licenciatura en Diseño Integrado del Cenur Litoral Norte.

Malena Millán - estudiante avanzada y Docente G°1 en la Licenciatura en Diseño Integrado del Cenur Litoral Norte.

Gustavo Silva y Rosas - Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Especialista en temáticas vinculadas al Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.