

ASUNTO: Puesta de Manifiesto del *Documento Avance* y del *Informe Ambiental Estratégico* correspondientes al instrumento de ordenamiento territorial denominado *Revisión Parcial del Plan local de Salto y su Microrregión* respecto de los padrones ubicados en la Tercera Sección Catastral del Departamento de Salto (padrones rurales 2220, 12463 y 12462)

AUTORES: Bisio Natalia, Bozzo Alexandra, Ferrer Juan, García Da Rosa Adolfo, Graziano Angelina, Leal Jorge, Sabaño Osvaldo, Texeira Rogelio

FECHA: 28 de enero de 2021

INDICE

INTRODUCCION	3
1. EN REFERENCIA AL TERRITORIO EN REVISIÓN Y SU SITUACIÓN ACTUAL	4
La microrregión Salto	5
La ciudad de Salto	5
El Centro Poblado de Termas de Daymán.....	6
2. OBSERVACIONES GENERALES	7
Del carácter “parcial” y procedimental de la revisión propuesta	7
Modelo de desarrollo y crecimiento urbano	7
Disponibilidad de Suelo	14
Mercado de suelo.....	14
Recuperación de plusvalías	16
3. OBSERVACIONES DESDE PUNTO DE VISTA URBANÍSTICO - TERRITORIAL	17
4. OBSERVACIONES CON RESPECTO A LA CUESTIÓN DEL DESARROLLO	20
5. OBSERVACIONES DESDE EL PUNTO DE VISTA AMBIENTAL	26
6. OBSERVACIONES DESDE EL PUNTO DE VISTA NORMATIVO	32
CONSIDERACIONES FINALES	34
Ausencia de Proyecto	34
Información/Participación	35
Alternativas para desarrollar la propuesta de inversión.....	35
REFERENCIAS FUENTES CONSULTADAS	36
EQUIPO RESPONSABLE DEL DOCUMENTO	38

INTRODUCCION

En el marco de la puesta de manifiesto del Documento Avance y del Informe Ambiental Estratégico (resolución 355/20), correspondientes al instrumento de ordenamiento territorial denominado ***Revisión Parcial del Plan Local de la ciudad de Salto respecto de los padrones ubicados en la Tercera Sección Catastral del Departamento de Salto (rurales 2220, 12463 y 12462)***, 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, sino que además, en este caso particular, adquiere central relevancia dadas las expectativas generadas desde las autoridades departamentales, en torno a una propuesta que se presenta como un punto de inflexión social, económica y ambiental para el desarrollo del departamento. En efecto, el Art 2 de su Carta Orgánica establece que, además de la enseñanza pública superior, *“le incumbe a través de todos sus órganos, en sus respectivas competencias, acrecentar, difundir y defender la cultura; impulsar y proteger la investigación científica y las actividades artísticas y contribuir al estudio de los problemas de interés general y propender a su comprensión pública; defender los valores morales y los principios de justicia, libertad, bienestar social, los derechos de la persona humana y la forma democrático-republicana de gobierno”* (Art2. Ley 12.549). Es desde esta convicción pues, que se desarrollan las observaciones y consideraciones contenidas en el presente documento.

Aunque en el expediente 2020/29815 la Intendencia niega la existencia de un proyecto al respecto, del análisis de la documentación presentada, surge que la misma es coincidente con lo que se conoce públicamente del proyecto de urbanización denominado “El Milagro”, que procura la modificación de la normativa existente (Plan local de la ciudad de Salto y su microrregión Decreto Departamental N° 6953/2016) para satisfacer las aspiraciones de FOMEX SA, impulsora de este negocio. Es así que se trata de modificar los atributos del suelo en únicamente tres de los más de 2500 padrones rurales (superficie aproximada 120.000 ha), comprendidos en el área de aplicación del plan de Salto y su microrregión.

Teniendo en cuenta lo antedicho, el documento antepone una serie de observaciones generales y particulares, en las cuales desde distintas miradas disciplinares, se procura dar cuenta de la complejidad de la temática puesta en consideración, a la vez que constituye un esfuerzo por poner en relevancia pública el proceso de revisión del Plan de Salto. En este sentido es de destacar la falta general de información pública respecto al proyecto El Milagro, así como las escasas instancias de difusión, participación e intercambio que se han promovido desde el gobierno departamental a nivel de la ciudadanía en general, una vez iniciada la puesta de manifiesto en cuestión, realizada el 29 de diciembre pasado en contexto de pandemia y de fin de año. Si bien desde el punto de vista formal hasta el momento se ha cumplido con el procedimiento establecido por la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible N°18308 (LOTDS) y sus decretos reglamentarios posteriores, 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 de los instrumentos precedentes que alcanzaron todos para su aprobación, la unanimidad en el legislativo departamental, y motivaron por ejemplo, la obtención del Premio Nacional de Urbanismo en el año 2018.

Cabe destacar que, 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 departamentales 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 Ciclo de Mesas Temáticas organizado por los Departamentos de Ciencias Sociales y de Arquitectura del CenUR Litoral Norte (noviembre – diciembre 2020), donde participaron expertos en la temática, enriqueciendo su abordaje desde múltiples miradas disciplinares.

1. EN REFERENCIA AL TERRITORIO EN REVISIÓN Y SU SITUACIÓN ACTUAL

El Departamento de Salto tiene una larga tradición en procesos de planificación territorial y urbana que lo lleva a contar, desde mediados de la década del '90 del siglo pasado, con un conjunto de decretos departamentales que conforman lo que se dio a llamar "El Plan de la ciudad de Salto". Trabajo llevado adelante por el ejecutivo y el legislativo Departamental de manera conjunta y en múltiples consultas con los actores sociales. La aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en 2008 y el apoyo del MVOTMA a través de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, dio un nuevo marco a la materia y Salto inicio un proceso de crecimiento significativo en el desarrollo del Ordenamiento Territorial del Departamento.

Se inicia en 2008 la elaboración de las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial que son aprobadas a través del Decreto Departamental 6524/2011 y tiene otro hito fundamental con el inicio, en 2011, de la revisión del Plan de la ciudad de Salto de los 90 que se concreta a través del Decreto Departamental 6953/2016 en el nuevo Plan de la ciudad de Salto y su Microrregión en 2016. Dos rasgos especialmente sobresalen en este proceso: por un lado, ambos planes se iniciaron en una administración y fueron continuados y promulgados en la siguiente con un Gobierno Departamental de diferente partido político; por otro, la participación de la Junta Departamental en la elaboración de los planes, con aprobación de estos decretos por amplísima mayoría y la intensa participación en instancias de consulta de la sociedad, en forma espontánea y organizada en ambos ámbitos del Gobierno Departamental. Esta dinámica colectiva de trabajo se repitió y permitió también aprobar planes de ordenamiento territorial para Termas del Daymán, la Microrregión de Quintana – Pepe Núñez y el centro poblado rural Garibaldi. Proceso histórico en la materia valorado a nivel nacional como único por su continuidad, coherencia, participación y los acuerdos políticos y sociales logrados.

La microrregión Salto

El entorno inmediato de la ciudad de Salto se caracteriza por la existencia desde fines del siglo XIX, de un cordón de producción hortifrutícola creado por el aporte fundamentalmente de inmigrantes europeos. Este territorio es un espacio acotado donde la conjunción de los tipos de suelos, la presencia de agua (superficial y subterránea) y el clima local son factores claves que permiten producir allí de modo intensivo diversos tipos de productos hortifrutícolas, incorporando en las últimas décadas, la instalación de plantas de procesamiento de la producción como plantas de packings, y de industrialización como bodegas y fabricación de aceite de oliva. En esta área existen también ocho centros poblados que se vinculan principalmente a esta producción primaria, su procesamiento e industrialización y el turismo (Osimani y Llerena, Agua Salto, 18 de Julio, Garibaldi, San Antonio, Albisu y Termas del Daymán).

Esta realidad, con la ciudad de Salto como Centro Poblado mayor y estos centros poblados aislados e interconectados, genera una estructura territorial en “**archipiélago**” que les permite complementariedad, identidad local y regional, preserva el suelo destinado a la producción y los servicios al contar cada uno con límites urbanos precisos, genera un sistema de movilidad inter centros sostenible, cercanía de la población a sus lugares de trabajo y demás actividades, entre múltiples aspectos positivos que esta **construcción histórica** tiene. Y por, sobre todo, **dar sustentabilidad para poder vivir** tanto a la población de los **centros poblados rurales como la que vive en forma dispersa en suelo rural**, al mantenerse las actividades productivas en suelo rural de proximidad a la ciudad situación territorial clave para sostener la cultura de trabajo local y su economía.

La ciudad de Salto

El origen de la ciudad de Salto está fuertemente definido por su relación con el río Uruguay, lo que le otorgó ciertas características de ciudad-puerto. Edificada sobre el punto terminal de la cuchilla del mismo nombre, otorgándole características particulares, sin plan que la regulara, la planta urbana de la ciudad creció como pudo. Encerrada entre dos arroyos que desembocan en el río Uruguay: el Sauzal, al norte, y el Ceibal, al sur. No fue hasta pasados los '50, que el damero los atraviesa, llegando a borrar en algunos sectores la existencia de éstos.

Es por esto que la ciudad pronto se extiende hacia el este, absorbiendo pueblos satélites formados por el agrupamiento de la población rural migrante, que pasan a formar parte de la ciudad en esta lógica de unión. Así es como, traspasar los límites de los arroyos, Salto unió su centro con el “Cerro”, hacia el norte, y con Salto Nuevo hacia el sur, suelo considerado como rural. Mientras la costa se desarrolla en su extensión con modernos chalets y adornados paisajismos.

Siguiendo la lógica de generación de poblados a partir de fraccionamiento privados, la ciudad crece, se desarrolla y consolida bajo lógicas especulativas. Por lo que la regulación del destino del suelo, así como la infraestructura necesaria para promover un desarrollo urbanístico ordenado nunca fue posible, sumada a las condiciones topográficas e hidrológicas del territorio, la ciudad se consolidó sobre la base de conflictos ambientales difíciles de mitigar.

En la lógica especulativa del suelo, se generaron áreas de ciudad consolidada ambientalmente vulnerables, como lo son las zonas bajas vinculadas a los arroyos, hoy día ámbito de oportunidad para aquellas personas que no pueden acceder por sus propios medios a un terreno en condiciones habitables y en el marco del mercado legal para asentarse.

Si bien existía normativa urbanística local, no es hasta la elaboración del Plan Local de Salto y su Microrregión, instrumento elaborado en el marco de la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible y aprobado en 2017, que se realiza una planificación integral del territorio. El aporte más relevante de este instrumento para la planificación y gestión territorial, es la clasificación del uso del suelo. En este marco se establece el destino del suelo dentro de la microrregión de Salto, considerando aspectos como el uso productivo y logístico, la conservación de suelo natural, las zonas de vulnerabilidad ambiental, las urbanas consolidadas y no consolidadas lo que permite regular el destino del suelo disponible para el uso compatible que se establece y los límites que conforman la ciudad.

El Centro Poblado de Termas de Daymán

Este Centro es parte de la microrregión Salto y se localiza a aproximadamente 5.5 km del perímetro urbano de la ciudad capital; es el principal centro termal del departamento, con una superficie urbana de 168 ha y cuenta desde el año 2013 con un Plan Local (D.D. 6726/2013) elaborado en el marco de los preceptos establecidos por la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. A través de esta propuesta de planificación se regula fundamentalmente el área periférica al centro poblado histórico. La iniciativa de revisión normativa y nueva regulación se debió en aquel momento a la posible instalación de un mega emprendimiento de tipo turístico, que hacía prever un eventual desarrollo económico en torno al centro poblado de termas. Es de destacar que este emprendimiento nunca se concretó, pero los cambios normativos rigen hasta el día de hoy, sin haber alcanzado esta zona el potencial de desarrollo previsto por el emprendimiento propuesto.

La revisión y propuesta normativa a la vez que propone un nuevo modelo territorial para el eventual desarrollo de termas, deja como consecuencia la recategorización de suelo con destino fundamentalmente turístico residencial. El suelo que es transformado de categoría resulta en un Suburbano rur-turístico en base al criterio de Urbanización en Propiedad Horizontal con una extensión de 228 ha aproximadamente, y un Rural productivo con Atributo de Potencialmente Transformable a Suburbano o Urbano con una extensión de aproximadamente 277 ha. La sumatoria de ambas áreas resulta en una extensión aproximada de **505 ha de suelo ya categorizado** o a recategorizar a través de la herramienta establecida a estos fines por la LOTDS denominada Programa de Actuación Integrada (PAI), y según lo establecido en el Art. 20° del Plan de Termas de Daymán.

Es importante considerar que el proceso de planificación realizado en Termas de Daymán concretado en 2013, deja un **área de territorio con suelo ya categorizado o a recategorizar a través de PAI**, y más allá de no haber tenido un desarrollo aún, es una **oferta abierta y de escala considerable** para la concreción de desarrollos turísticos, residenciales y de servicios,

complementarios con alta calidad ambiental y paisajística que **fortalece** y diversificaría la oferta de Termas del Daymán y en general del Departamento.

2. OBSERVACIONES GENERALES

Del carácter “parcial” y procedimental de la revisión propuesta

Un primer aspecto que surge de la lectura de los documentos, refiere al carácter que asume el procedimiento de revisión del plan, al cual se le asigna el término de “parcial”, en tanto se plantea como único objetivo, la recategorización de los tres padrones coincidentes con el proyecto El Milagro. Este tipo de revisión, si bien no se diferencia en lo procedimental de una revisión “total”, para este caso, donde el **modelo territorial es lo que se pone en juego**, se hace necesario transitar por el camino de una **revisión “total” del Instrumento**, ya que las transformaciones territoriales que se suscitan son de magnitud tal que comprometen los lineamientos estratégicos del plan vigente.

Por otra parte, es importante señalar que existen para el tipo de transformación territorial sugerida en la propuesta, procedimientos e Instrumentos de Ordenamiento Territorial establecidos en la Ley 18308 que permiten de forma adecuada y garantista realizar modificaciones a las categorías de suelos en etapas, que no son las propuestas en este proceso de revisión. Lo adecuado en lo procedimental puede ser el caso de categorizar suelo Rural con Atributo Potencialmente Transformable y definir diferentes Perímetros de Actuación (Art. 56° Ley 18308) que permitan de forma progresiva, ir transformado la categoría de suelo a Suburbano o Urbano con subcategorías definidas según los usos que se acuerden asignar. Podríamos decir que para el proceso de recategorización se propone desde lo procedimental una opción metodológica que no es justificada, y que según se deduce del DA y el IAE asigna una categoría de suburbano abierta o poco condicionada, dejando librado al propietario la variación en los destinos de uso.

Modelo de desarrollo y crecimiento urbano

El Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Ciudad de Salto y su Microrregión vigente, además de contar con un extenso recorrido de elaboración que, como fuera mencionado párrafos arriba, involucró el tránsito por gobiernos departamentales de distinto signo político, logró aglutinar las perspectivas departamentales de un **modelo de desarrollo territorial sostenible, claramente fundamentado**. Este modelo deja en consecuencia un patrón de organización territorial que incluye criterios adecuados de estructuración urbana en relación a un entorno de complejidad productiva, turística, paisajística y un archipiélago de centros poblados rurales, en relación sinérgica y concordante con la estructura de soporte urbano de la ciudad de Salto. En este sentido, el Plan establece en detalle múltiples **modalidades de crecimiento en la oferta de suelo urbano y suburbano** que pasan por la incorporación de más suelo vacante al mercado, dar mayor edificabilidad a predios existentes en áreas estratégicas y en lotes mayores a 2000 m² de superficie y la creación de áreas suburbanas que

permitan contar con más suelo destinados a usos tales como logísticos, de servicios, industriales y residenciales de baja densidad.

Desde este marco, se entiende que la **propuesta de recategorización de suelo** no tiene razones explícitas que la justifique ni en el Documento Avance, ni en el Informe Ambiental Estratégico. **Carece en esencia de un modelo de desarrollo territorial adecuado para la ciudad de Salto y su Microrregión** que pueda sustituir al existente. Pero además propone un crecimiento errático, de grandes dimensiones y equivocado de la mancha urbana, en tanto no solo no identifica y aprovecha las áreas vacantes planificadas para el crecimiento urbano, sino que propone un crecimiento de la estructura urbana justamente hacia el área menos indicada. En tanto esta expansión **proyecta dejar dentro de la trama urbana, el tramo de la Ruta Nacional N°3** que, siendo parte de un corredor internacional (<https://www.impo.com.uy/bases/decretos/15-2016>), conecta en la modalidad de bypass, la rotonda de acceso sur a la ciudad de Salto con la rotonda de acceso desde el norte y el este a la ciudad, y evita la superposición indebida del tránsito interno de la ciudad de Salto con el tránsito regional, nacional e internacional de las principales rutas nacionales del norte del país.

Esta propuesta de crecimiento urbano, pone por encima del interés general el interés particular de un propietario o grupo económico; de la lectura de ambos documentos se deduce que la misma se avoca a dar viabilidad a un proyecto de desarrollo inmobiliario que involucra un único dueño (según declaraciones públicas) y no está planteada como un modelo de desarrollo territorial sustentable y adecuado a la realidad de la microrregión de Salto.

Además, presenta una escala descomunal que hace que una superficie equivalente a un quinto del área consolidada de la ciudad de Salto podría ser puesta en régimen de monopolio empresarial. No conocer en cabalidad el proyecto que se promueve, hace imposible la justificación de la demanda y por tanto el dimensionado adecuado del alcance del proyecto a desarrollar y a analizar a través del IAE.

Se deduce a partir del análisis del IAE, que el modelo territorial propuesto es **radicalmente antagónico y contrapuesto al existente**, pero además no es coherente con los preceptos citados incluso en el Documento de Avance y en el mismo IAE para justificar la eventual “recategorización”, es decir, se constituye una justificación en base a contradicciones del modelo propuesto. Es fundamental por tanto que se explicita de forma justificada el motivo real que sustenta dicha modificación normativa, así como el modelo territorial que la misma propone. A esto deben sumarse los indicadores que lo justifican -y que en el IAE aparecen como criterios genéricos de evaluación-, pues para la medición, evaluación y seguimiento de las transformaciones ambientales y territoriales sugeridas o posibles, es imprescindible definir conceptualmente a qué refieren y la línea de base desde la que se parte.

Como último aspecto a destacar en esta dimensión, se considera **absolutamente excesiva el área que se propone recategorizar de suelo rural a suelo suburbano** en el entendido que la expansión de la ciudad al sur, no se justifica ni por aspectos vinculados a una posible expansión demográfica, ni por la inexistencia o escasez de suelo urbano fraccionado y en condiciones de admitir/soportar las acciones previstas en la propuesta.

Otro aspecto no analizado en el IAE tiene que ver con las interferencias que se pueden generar entre el uso urbano y el uso productivo de los predios linderos y cercanos a los tres padrones que se pretende recategorizar, en especial aquéllos con destino a la exportación que deben cumplir con las exigencias de los mercados internacionales para su comercialización. En este sentido, algunas de las preguntas surgen de esta reflexión, refieren a:

¿Cómo afecta al manejo de las plantaciones de citrus para la exportación, la existencia de un barrio residencial en predios vecinos? ¿Se podrán mantener las prácticas productivas ya aceptadas por los mercados vinculadas, por ejemplo, al uso de productos agroquímicos? ¿Hay que establecer nuevas prácticas? ¿Son admitidas por las exigencias del mercado internacional? ¿Se podrá seguir exportando de esos predios o tendrán que limitarse al mercado interno? ¿Cómo afecta a los usos urbanos, el uso de agroquímicos en predios vecinos? ¿Estas prácticas son amigables con la existencia de viviendas? ¿A qué distancias?

En este contexto pues, quienes suscriben, entienden que se propone una modificación del modelo territorial existente sin explicar los motivos ni tampoco explicitar las ventajas que tendría esta propuesta sobre la realidad actual. Esto lo hace, contradiciendo algunas de las características que el propio Documento de Avance destaca del Plan vigente, como, por ejemplo, el establecimiento y valorización de límites urbanos claros y precisos.

El predio que se propone recategorizar tiene aprox. **1,8 km de frente a la ruta nacional N°3** (tramo entre las rotondas de “La Gaviota” y “La Caminera”) y es contiguo en este tramo al suelo urbano de la ciudad de Salto. Sería de especial interés que la propuesta fuera un aporte a la **consolidación del límite urbano actual de la ciudad** y no genere cruces vehiculares y peatonales en la ruta Nacional N° 3 (situación altamente negativa con múltiples ejemplos en el País).

El límite urbano de la ciudad de Salto tiene una extensión de aproximadamente 23,1 km, de lo cual el **52 %** (12,1 km) limitan con suelo suburbano, urbano no consolidado o rural productivo de manejo paisajístico especial que por sus características garantizan que este **límite está consolidado**. El resto del límite urbano de la ciudad es con suelo categorizado como rural productivo con el **atributo de potencialmente transformable**, condición que apunta a consolidar el límite urbano actual en el tiempo, evitando la expansión urbana. Este límite tiene una extensión aproximada de 11 km, es el **48 %** del total del límite urbano de la ciudad y de estos 11 km el predio que se pretende recategorizar es un **16%** (1,8 km).

Si se considera la escasa información pública respecto al Proyecto El Milagro, y se analiza el discurso público de su promoción desde las autoridades departamentales y los promotores, se entiende que dicho proyecto propone un *“clúster turístico y de servicios”* y, según datos de la página web de la intendencia del 27 de septiembre de 2019, la construcción de *“2500 viviendas”*, por lo que se deduce que los usos del suelo estarán vinculados a los servicios asociados al turismo y en particular al desarrollo inmobiliario de 2500 viviendas. Se conocería posteriormente que el desarrollo inmobiliario es denominado como *“residencial”* (Andrés Lima en Semanario Búsqueda 20/01/2021) en base a la constitución de Urbanización de Propiedad Horizontal (UPH) (pág.13 del DA), modo en la que se desarrollan los barrios privados en nuestro

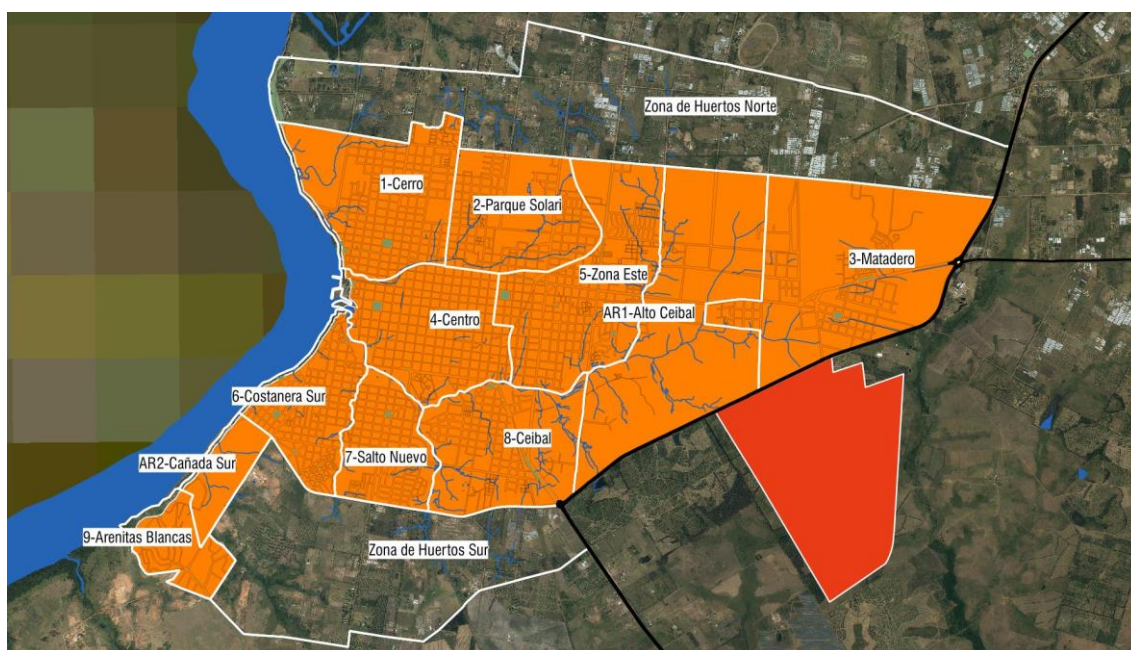
país, lo que es coherente con el tipo de negocio inmobiliario que desarrolla el promotor detrás del proyecto el grupo Tahona. En definitiva, los usos del suelo previstos para este desarrollo serán actividades vinculadas a los servicios y residencial con un aparente énfasis en el desarrollo turístico. Sin embargo, del DA y el IAE, según el modelo de loteo que se propone muestra un parcelario con dos densidades diferentes de 1000 y 5000 m² de parcela mínima lo que hace dudar el desarrollo de otra modalidad que no sea la residencial.

A continuación, se presentan algunos mapas y tablas con información sobre el estado actual de la ciudad en términos urbanísticos y las implicancias de llevar a cabo la propuesta que se sugiere por parte de la Intendencia Departamental.

Las Unidades Barriales (UB) de la ciudad de Salto según se indican en el Mapa 1 representan un conjunto de delimitaciones del territorio “donde existe un barrio o un conjunto de ellos que, con mayor o menor intensidad, por su geografía, evolución histórica, y su trama socio-económica y cultural es posible definirlos como una unidad” (DD 5944/97 Art. 2.1°). El área que se propone expandir la ciudad con la recategorización de suelo es solo un poco menor a la de la Unidad Barrial 3, Matadero, que tiene una superficie de 675 hectáreas, donde se puede observar según el Mapa 2 la cobertura de suelo urbano vacante en esta unidad barrial y en gran parte del área urbana de la ciudad. Es decir, se propone generar prácticamente una Unidad Barrial nueva, desarticulada territorialmente por el By Pass, sin potenciar el desarrollo de otras áreas relegadas como la UB3.

Mapa 1. Unidades Barriales de la ciudad de Salto

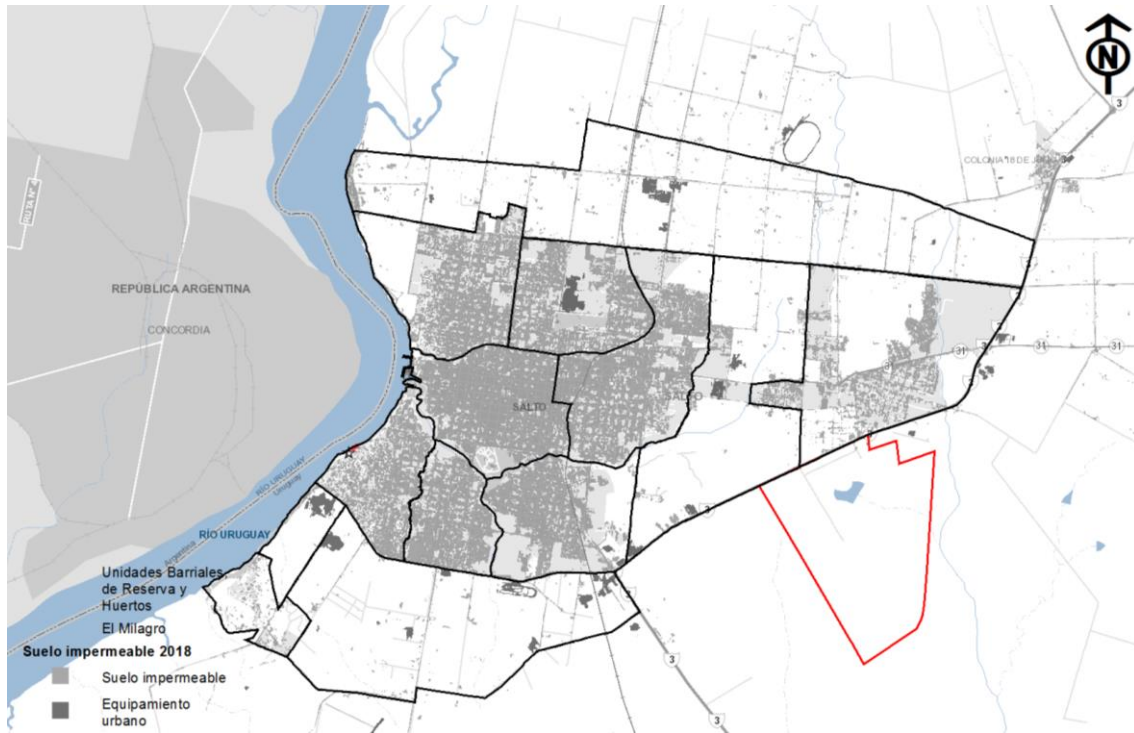
En este plano se presentan las Unidades Barriales, Áreas de Reserva y Zonas de Huertos de la ciudad de Salto, y en rojo, el área destinada para el Proyecto El Milagro.



Fuente: elaboración propia

Mapa 2. Cobertura de suelo urbano

En el siguiente mapa, se visualiza la cobertura de suelo urbano en la ciudad de Salto según imágenes Sentinel del año 2018; las delimitaciones en negro corresponden a las Unidades Barriales, Área de Reserva y Zonas de Huertos, y el perímetro en color rojo, al área a recategorizar.

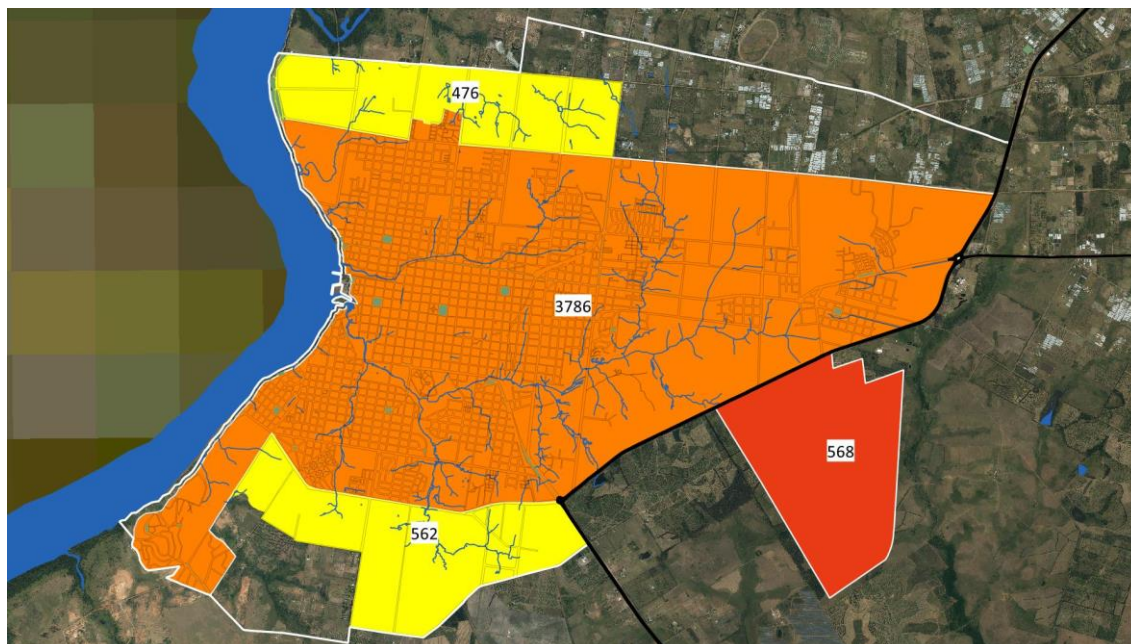


Fuente: DINOT

El área que se pretende recategorizar de 568 hectáreas representa el 15% del suelo urbano de la ciudad de Salto que admiten los más variados usos, y es equivalente aproximadamente al 50% del área suburbana de la ciudad, dentro de las cuales se definen: al norte, usos residenciales, recreativos, turísticos deportivos, culturales y actividades hortícolas de producción y empaque; y al sur, servicios logísticos, recreativos, residencial individual y actividades hortícolas de producción y empaque, varias de las actividades propuestas a desarrollar en el área a recategorizar, por lo cual vale preguntarse **¿Por qué seguir generando suelo con estos destinos si ya existen como tales en el Plan vigente?**

Mapa 3. Categorías de suelo

Categorías de suelo: Urbano (anaranjado), suburbano (amarillo). Padrones rurales 2220, 12463 y 12462 - El Milagro, eventualmente suburbano (rojo). En recuadros figuran las estimaciones de áreas totales por categoría, mediciones realizadas en shapfiles disponibles en el Catastro nacional y DINOT.



Fuente: elaboración propia

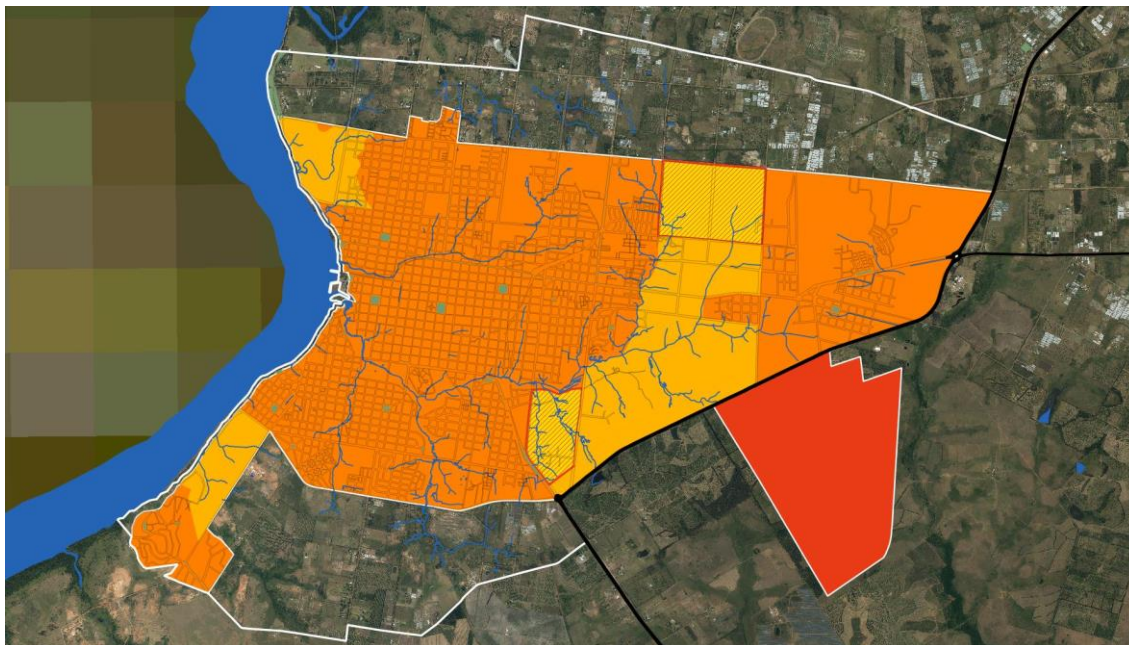
Tabla 1. Síntesis de áreas de suelo urbano y suburbano (elaboración propia)

SALTO	AREA (ha)	CUANTO REPRESENTA EL PROYECTO EN EL AREA (%):
URBANO	3786	15
SUBURBANO	1044	54
SUBURBANO NORTE	476	119
SUBURBANO SUR	562	101

Respecto específicamente del suelo urbano, se puede observar en el área urbana de la ciudad de Salto que, aparte del área urbana consolidada de la ciudad que tiene grandes superficies a fraccionar y densificar según se puede ver en el Mapa 2, surge del Mapa 4 y Tabla 2 que existen aproximadamente 235 hectáreas de suelo a consolidar, es decir suelo aun disponible sin dotar de servicios e infraestructura según el artículo 32 de la LOTS, todo esto, independientemente del área de suelo urbano no consolidado de alta sensibilidad ambiental o de manejo paisajístico especial también en consideración.

Mapa 4. Suelo urbano consolidado y no consolidado de la ciudad de Salto

En el siguiente mapa se presentan las categorías de suelo: Urbano consolidado (anaranjado oscuro), Urbano no consolidado (anaranjado claro rayado), Urbano no consolidado de diverso tipo (anaranjado claro).



Fuente: Elaboración propia

Se refiere a suelo URBANO CONSOLIDADO cuando cumple lo establecido por el art. 32 de la Ley 18.308 "a) Suelo categoría urbana consolidado, cuando se trate de áreas urbanizadas dotadas al menos de redes de agua potable, drenaje de aguas pluviales, red vial pavimentada, evacuación de aguas servidas, energía eléctrica y alumbrado público; todo ello en calidad y proporción adecuada a las necesidades de los usos a que deban destinarse las parcelas". Como red vial pavimentada, se admite y así se computa en este estudio, las calles con superficie de rodadura granular (tosca o balasto) con perfil rural, esto es con cunetas a ambos lados.

Tabla 2. Síntesis de área del suelo urbano consolidado y no consolidado, y su relación con el suelo a recategorizar (elaboración propia)

SALTO	AREA (ha)	CUANTO REPRESENTA EL PROYECTO EN EL AREA (%):
URBANO	3786	15
URBANO CONSOLIDADO	2851	20
URBANO NO CONSOLIDADO	235	242
URBANO NO CONSOLIDADO DE ALTA SENSIBILIDAD AMBIENTAL + DE MANEJO PAISAJÍSTICO ESPECIAL	700	

Disponibilidad de Suelo

En su planta urbana cuenta hoy con una diversificada e importante oferta de predios vacantes con destino a resolver el crecimiento urbano, superior a la demanda existente con fines residenciales y demás usos complementarios. Se destaca que en el marco de la Ley 18308 de 2008 en los últimos años se han realizado fraccionamientos en la planta urbana de escala media y grande que se encuentran en pleno etapa de ocupación y venta de lotes. Estando actualmente en proceso de concreción varios proyectos de fraccionamientos que permitirán ampliar significativamente la oferta de predios urbanos con servicios a corto y mediano plazo. Estas acciones son todas por iniciativa de inversores privados y con fuerte participación de empresas viales y de construcción locales en la realización de la infraestructura de servicios (Calles, alcantarillado, redes de agua, redes de saneamiento, red de energía eléctrica y alumbrado).

El Plan de la ciudad de Salto y su Microrregión (Decreto Departamental N°6953/2016) en 2016 generó dos amplias áreas de suelo **urbano no consolidado** articuladas a la trama urbana ya ocupada generando una mayor disponibilidad de suelo donde desarrollar proyectos de urbanización de escala media y grande descrito en el párrafo anterior. Además, se potenció la posibilidad de diversas formas de mayor edificabilidad y ocupación en la ciudad por medio de las “Áreas de Regímenes Especiales” (1- Área Educativa, 2- Área Centro Zona Este, 3- Área Costanera Sur, esta última área a reglamentar) y en toda la planta urbana consolidada definió para los predios de tamaño medio (con una superficie de 2000 m² o mas) una mayor edificabilidad y altura.

En síntesis, resulta de lo expresado que la actual planta urbana de la ciudad de Salto está en condiciones de absorber la demanda de suelo con fines residenciales y demás usos urbanos por un tiempo razonable dentro de sus actuales límites administrativos; utilizando suelo vacante y la densificación a través de la readecuación de la trama existente.

Esta situación es **especialmente ventajosa**, pues permite al Gobierno Departamental y a las Instituciones del Estado involucradas, dar mayor aprovechamiento a toda la infraestructura urbana existente y la que se deba construir; además de minimizar la inversión en los servicios públicos tales como la recolección de residuos, transporte público, alumbrado, seguridad ciudadana, mantenimiento de la infraestructura, etc. A su vez, otros usos del suelo que por sus características requieren la ocupación de grandes superficies, condiciones de control ambiental especiales o desarrollarse en espacios verdes el Plan de la ciudad de Salto y su Microrregión (DN°6953/2016), los localiza fundamentalmente en suelos próximos a la planta urbana categorizados como **suburbanas o rurales y sus subcategorías**.

Mercado de suelo

El mercado del suelo, es un mercado básicamente de expectativas, altamente sensible de variar en función de las acciones que se tomen desde el sector público. El mercado del suelo no puede garantizar por si solo el uso sostenible y equitativo, ni la adecuada producción en términos de ecuanimidad y calidad en toda la ciudad. Por tanto, es un rol relevante del estado el garantizar

el disciplinamiento del mercado contra la especulación inmobiliaria. “Los efectos perversos del mercado sobre la ciudad no son fatales sino resultado de opciones políticas perversas” Jordi Borja.

Está fuera de toda discusión que el cambio de uso del suelo otorga un importante beneficio económico a los propietarios. El cambio de uso de una porción de territorio a un uso más rentable como es el caso para el cual se propone cambiar de una categoría de suelo Rural a Suburbano, y donde este cambio habilita una edificabilidad que hasta el momento no existe en dicho suelo, otorga un beneficio a los propietarios privados de los predios que no es legítimo o merecido, sino que se constituye en el acto de recategorización. Este caso en particular es extraordinario por su extensión y densidad de ocupación previstas: *“en 568ha, zonas de mayor intensidad superficie mínima de parcela (o lote) de 1.000m², un FOS de 0,3, un FOT de 0,5 y un FOTv de 0,6, altura 7 metros y podrán alcanzar a 14 metros si se destina a como usos turísticos, y en zonas de menor intensidad se establece una superficie mínima de parcela (o lote) de 5.000m² un FOS de 0,2, un FOT de 0,4, altura de las edificaciones 7 metros”.*

Toda esta edificabilidad y usos posibles a través de la recategorización genera una inmediata valorización y surge en este caso de un acto de Gobierno (Decreto Departamental), siendo ajeno al esfuerzo de los propietarios, para lo cual podríamos señalar que su único mérito se basó en realizar una promoción exitosa sobre el Gobierno Departamental que lo llevó a alinearse a sus intereses y consecuentemente solicitar la recategorización del suelo.

Este cambio de valor, se da independientemente del proceso legal de subdivisión de la tierra, es decir que, aunque no se realice ningún fraccionamiento, y se opte por la tenencia de la tierra por parte de un único propietario y autorizaciones para uso y construcción en una parte a particulares, el aumento del valor del suelo se da igualmente ya que los valores de suelo se constituyen, ya no en la expectativa, sino en la certeza de poder desarrollar allí un proyecto inmobiliario. Esto además no quita que, los propietarios de la tierra una vez obtenido la recategorización opten por vender los padrones con su nueva edificabilidad sin necesariamente desarrollar en ellos actuación alguna.

De los aspectos vinculados a contribución inmobiliaria se pudo observar que en nota firmada por Añon y Goldaracena de La Tahona S.A. dirigida al Sr. Intendente (31/05/2019) solicitan, que no le cobren tributos vinculados al suelo suburbano hasta que no se terminen y habiliten las obras, cosa que podría pasar en un tiempo indeterminado ya que dependerá de los tiempos en que el proyecto demore en desarrollarse; si así fuera, Salto le estaría exonerando los impuestos y tasas (contribución inmobiliaria, limpieza, alumbrado público, etc.) por un lapso de tiempo que no es posible definir de antemano. Al día de hoy estos padrones tributan como rurales, en función de la extensión y el índice CONEAT (apto para medir la capacidad de producción de carne y lana en condiciones de campo natural), por lo que se estima que entre esos tres padrones paguen unos cien mil pesos uruguayos por año.

Recuperación de plusvalías

A este respecto el mecanismo previsto en el DA establece: *“respecto al retorno de valorizaciones se tendrá en cuenta, lo establecido en el art 46 de la ley N°18.308 y del art. 132 del decreto 6953/2016 materializable mediante la cesión de inmuebles libres de cargas de cualquier tipo para su inclusión en las carteras de tierras, pudiendo acordar, los promotores con la Intendencia la sustitución de la misma por su monto equivalente, pudiéndose habilitar como precio de valorización de un monto equivalente que no podrá superar el 10% o incluso la permuta por otros bienes inmuebles de valor similar”*.

Las herramientas de recuperación de plusvalías que se proponen, deben necesariamente estar reguladas, ya que ni el Art. 46° de la LOTDS ni el Art. 132° del Plan de Salto reglamentan la forma de recuperar valor, sino que establecen la posibilidad del recupero planteando valores mínimos de referencia. Las herramientas de recuperación de plusvalías por retorno de valorizaciones (Art. 46° LOTDS) son aplicables a suelo urbano o con atributo potencialmente transformable, que no es el caso propuesto en los documentos de avance, para el cual se recategoriza de forma directa de rural a suburbano. Su finalidad es recuperar para la comunidad mediante la participación pública en plusvalías parte de las valorizaciones del suelo que se origina por el cambio normativo, con el fin de aplicar estos recursos en objetivos de ordenamiento territorial. El cambio de categorización de un suelo Rural a uno que adopta las características de Urbano puede incrementar su valor en al menos cinco veces respecto al valor inicial según Smolka (2013).

Por tanto, es difícil de prever cuáles serán los criterios de recuperación en los distintos escenarios que pueda adoptar el desarrollo del emprendimiento inmobiliario. Es necesario entonces contar con reglas de juego claras para todos los actores involucrados en el juego del mercado del suelo. Pero además deben pautarse de forma regulada y clara el destino y los medios por los cuales se distribuirán los recuperos, para lo cual la Cartera Departamental de Tierras y el Fondo de Gestión Territorial son elementos imprescindibles a definir. La LOTDS en su Art. 67° y el Plan de Salto sus Art. 145° las definen, pero no las protocolizan ni regulan, debiéndose reglamentarse por el ejecutivo Departamental dentro de los 90 días de aprobado el decreto 3953/2016 lo cual no se realizó (Art. 119°). Estas reglas de juego que cargan al gobierno departamental con la responsabilidad de adoptar medidas de equidistribución de cargas y beneficios (Art. 46° de la LOTDS) son necesarias para garantizar el futuro adecuadamente regulado en eventuales cambios, incluso los que se susciten en la conducción del gobierno departamental. El momento de regular las formas de recuperación de plusvalías y los criterios de administración territorial deben ser previos a la recategorización, ya que determinarán reglas de juego claras a todas las partes involucradas, Estado, mercado y el conjunto de la sociedad.

Dentro de los aspectos sustanciales a regular están los porcentajes a recuperar: de acuerdo a qué concepto se recuperarán las plusvalías, si es por cambios de uso, edificabilidad, etc., y en qué porcentaje lo hará. Pero además se debe establecer el criterio de referencia de los valores a recuperar, es decir cuál es el valor inicial y el valor final que se tomarán para calcular las plusvalías generadas; nada de esto se establece en los documentos a disposición.

A partir de allí, las expectativas de los propietarios privados van a estar centradas en obtener usos del suelo más rentables, ya que ello garantiza grandes ganancias sin ningún costo, y cuando el Estado no participa en valorizaciones, está renunciando a economías generadas que les son propias, y permitirían, invirtiendo esos dineros en otras zonas, subsanar la inequidad espacial que estos proyectos implican. Pero, además, no está colaborando a desalentar la especulación de los propietarios del suelo que se verán beneficiados de forma extraordinaria en un incremento de valor (en este caso de las 568 ha), o a generar procesos de largo plazo que los beneficien por decisiones estatales como la construcción de obra pública de diferente tipo, saneamiento, agua potable, de movilidad urbana, servicios sociales, etc., acciones que no le corresponden al gobierno departamental sino al propietario del inmueble dentro de las obligaciones territoriales de la propiedad inmueble según el Art. 42° de la LOTDS si corresponde a suelo urbano no consolidado o suelo potencialmente transformable.

El rol del Estado a través de este instrumento debe centrarse en corregir asimetrías territoriales que se generan por el acceso desigual al suelo, donde la redistribución juega un rol esencial en corregirlas ya que *“nada es más desigual que el tratamiento igualitario de los desiguales”* (Harvey, 2003).

Por lo que se observa en los documentos de la puesta de manifiesto, no se exigen contrapartidas de forma adecuada por el extraordinario incremento de valor por retorno de valorizaciones o por mayor aprovechamiento (Art. 60° de la LOTDS) en el caso que se opte por establecer indicadores básicos y no solo máximos como los que se propone en el DA. Estos beneficios serán apropiados privadamente por FOMEX SA, estableciendo en definitiva una transferencia desde el conjunto de la sociedad a estos empresarios.

3. OBSERVACIONES DESDE PUNTO DE VISTA URBANÍSTICO - TERRITORIAL

De los documentos puestos en consideración, se puntualiza lo siguiente:

a- En la página 13 del “Documento Avance” se indica: “Al norte de la Ruta N°3 los padrones están categorizados como urbanos por lo que la transformación de categoría a los padrones planteados **permitiría el desarrollo ordenado coherente de la ciudad hacia el sur.**” y en la página 11 del “Informe Ambiental Estratégicas (IAE)” un texto similar reza “...Al norte de la Ruta N°3 los padrones están categorizados como urbanos por lo que la transformación de categoría a los padrones del presente informe, **permitiría el desarrollo ordenado coherente de la ciudad hacia el sur.**” El crecimiento de la ciudad de Salto propuesto no se comparte, pues:

- 1- La ciudad de Salto tiene resuelta dentro de su planta urbana el crecimiento de futuro por un tiempo razonable y previsible, con todas las ventajas de integración de la población, de inversiones en infraestructura necesarias, costos operativos y uso racional de los diferentes tipos de suelos que implica.

- 2- El crecimiento propuesto al sur generaría múltiples cruces vehiculares y peatonales que comprometen el funcionamiento como ruta del bypass construido por el MTOP entre las rotondas de “La Gaviota” y la del empalme de la ruta 3 y 31. Tramo fundamental para el tránsito de pasajeros y el transporte de carga regional, Nacional e Internacional. En este sentido, el desarrollo de la propuesta afectaría de manera creciente, la seguridad vial, comprometiendo la conexión norte sur de las rutas Nacionales 3 y 31, la conexión con el puente Internacional de Salto Grande, la conexión con aeropuerto de Salto y la conexión con el proyectado puerto de barcasas sobre el río Uruguay.

b- En la página 11, 12 y 13 del Informe Ambiental Estratégicas (IAE) y en la página 21 del Documento Avance se plantea dividir en dos zonas la recategorización del suelo de los tres padrones del “polígono de actuación”. La **zona 1** (superficie aproximada 184 ha) al norte del área tomando todo el frente a la ruta Nacional N° 3 y la **zona 2** (Superficie aproximada 384 ha) conformada por el padrón 2220 y el área “interior” de los padrones 12462 y 12463. Esta subdivisión responde a la definición de **etapas de intervención** y la **diferenciación de indicadores urbanísticos y de uso entre las zonas**. De aquí surgen las siguientes observaciones:

- 1- Que el suelo recategorizado como **suburbano** volverá a ser suelo **rural** si en un plazo de tres años “no existe actividad en la zona 1 en cumplimiento de los objetivos de la revisión” y para la Zona 2 que no exista un avance de obras de un 25% anual en la zona 1. Estos “objetivos de la revisión” y los “avances de obra” **no están definidos y por lo tanto no se pueden medir**. En este mismo sentido, **tampoco se explicita cómo garantizar** que el retorno del suelo de suburbano a rural pueda efectivizarse sin obstáculos administrativos o procesos de demandas que lo hagan inviable, de alto costo para el Estado y/o en plazos prolongados.
- 2- Que los indicadores urbanísticos se definen para las “zonas de mayor intensidad” y las “zonas de menor intensidad”, **no quedando claro si éstos se vinculan a las zonas 1 y 2 propuestas**, siendo por ello necesario aclarar y fundamentar las razones.
- 3- Los indicadores propuestos para las zonas de “**mayor intensidad**” son propios de la subdivisión de suelo para **uso urbano de densidad media**, donde se plantea una superficie mínima de los predios de 1000 m² (Por ejemplo 20 x 50 m) y una superficie máxima a construir por lote de 500 m². Con estos indicadores es viable que el área tenga una densidad similar al suelo urbano consolidado de la ciudad de Salto. Debiendo el fraccionamiento estar dotado de redes de agua potable, drenaje de aguas pluviales, red vial pavimentada, evacuación de aguas servidas, energía eléctrica y alumbrado público; todo ello en calidad y proporción adecuada a las necesidades de los usos a que deban destinarse las parcelas (art. 32 de la Ley N° 18308/2008).
- 4- En las zonas de “**mayor intensidad**” se propone también que la altura máxima de las construcciones definidas en general en 7m, puedan llegar a 14m en áreas de usos predominantemente turísticos.

- 5- Además, en las zonas de **“mayor intensidad”** para proyectos **“específicos”** se pueden modificar los indicadores urbanísticos tramitando una **“viabilidad de uso”** ante las Oficinas Técnicas de la Intendencia por **“razones fundadas por su uso, carácter o funcionalidad”**, quedando abierta la posibilidad de generar nuevos tipos de usos del suelo, una mayor subdivisión del suelo, mayores factores de ocupación del suelo y total (mayor edificabilidad), alturas mayores y modificar otros indicadores que se planteen. Todo ello **sin indicadores urbanísticos restrictivos ni instancias de aprobación** por parte del Gobierno Departamental.

- 6- En las zonas de **“menor intensidad”** se propone una superficie mínima de parcelas 5000 m², FOS de 0,2, FOT de 0,4 y una altura máxima de las construcciones de 7 m. y diversos usos como **“turístico, recreativo, educativo y servicios compatibles con el perfil mixto a promover.”** Estos indicadores y usos no permitirían garantizar una ocupación en que cada parcela pueda de manera autónoma resolver el tratamiento de sus efluentes líquidos sin verter aguas servidas a otras parcelas o cursos de agua y tener un abastecimiento de agua potable propio. Esto haría necesario contar con un **sistema de evacuación y tratamiento de efluentes y una red de abastecimiento de agua potable colectiva**. En **suelo suburbano** del Plan de la ciudad de Salto y su Microrregión (DN°6953/2016) para la zona de huertos norte se especifica a partir de una **superficie mínima de parcela de 10000 m²**, un frente mínimo de los lotes de 50 m, un área máxima edificable de 1500 m² en planta baja, un FOS de 0,1, un FOT de 0,2, retiros perimetrales de 10m y un número máximo de unidad de alojamiento de una si la parcela fuera utilizada solo para uso residencial y de dos si su uso fuera productivo. Este conjunto de **indicadores de ocupación y uso** del suelo son los **que permiten dar garantías ambientales** en esta zona. Igual criterio de sostenibilidad ambiental se aplicó para el área suburbana de Termas del Daymán y el área suburbana de la zona de huertos sur de la ciudad de Salto, **condición que no se cumple en la propuesta de ocupación y uso proyectada** como de **“menor intensidad”** sin la generación de redes colectivas de saneamiento y agua potable.

- 7- Los usos del suelo permitidos propuestos no se diferencian por zonas lo que hace suponer que aplican a ambas, no incluye el uso residencial permanente y no especifica cuáles son los usos que se consideran **“servicios compatibles con el perfil mixto a promover”**. Por lo que hay que suponer que los **usos aplicarían por igual para ambas zonas**, que **no se consideraría el uso residencial permanente** y salvo los usos indicados como no permitidos (industriales y algunos rurales de **“alta intensidad”**), otros usos estarían permitidos.

- 8- Se define la posibilidad de la realización de urbanizaciones en régimen de propiedad horizontal (UPH) como uso condicionado y supeditado a la autorización ante las Oficinas Técnicas correspondiente de la Intendencia. Planteándose como referencia a considerar para realizar Urbanizaciones en Propiedad Horizontal son el Plan Local de Termas del Daymán (Decreto N° 6726/2013), el Decreto de UPH N° 6185/2003 y las pautas

específicas del proyecto normativo que se prevé realizar en este proceso de revisión. Esta definición que se propone, **implicaría potencialmente la posibilidad de ocupar la totalidad del área** que se propone recategorizar **bajo esta modalidad**.

c- En la página 12 del Informe Ambiental Estratégicas (IAE) se plantea la recategorización de los tres padrones, ámbito de actuación de la revisión propuesta del POTDS”, de suelo rural productivo (R2) a suelo suburbano - **paisaje tutelado**. Los artículos 114 y 115 del Plan de la ciudad de Salto y su Microrregión (DN°6953/2016) definen los objetivos y su aplicación de esta condición. En este sentido, a juicio de los suscriptos no se explicitan adecuadamente los fundamentos de una alteración trascendente, a la luz de la normativa que rige el procedimiento.

d- En la página 43 a 53 del “Informe Ambiental Estratégicas (IAE)” se plantea:

- 1- Generación de efluentes líquidos. Según oficio elevado por OSE y su referenciación en el IAE, queda pendiente el envío de información para la evaluación de la viabilidad y el cálculo del costo de la ampliación del trazado de la red, así como también el compromiso que asumiría la Intendencia en el financiamiento de las obras implicadas en ello.
- 2- Generación de residuos sólidos domésticos y comerciales. Según la Ley 19.829, el Gobierno Departamental, es responsable de la gestión de los residuos sólidos. En este sentido, la propuesta debería explicitar cómo y de qué forma se realizaría la recolección, traslado y tratamiento o deposición final de los residuos; tarea que en la actualidad se realiza en forma exclusiva por parte de la Intendencia. **¿Qué costos tendría la ampliación de este servicio y quiénes lo asumirían?**
- 3- En el IAE (pág. 36 y 41) se supone que la propuesta acarreará cambios en la circulación y en la movilidad en la zona, sin precisar a qué tipo y magnitud de cambios refiere ni de qué se forma o mediante qué acciones se buscará atenderlos, dejando librada la tarea a eventuales coordinaciones con organismos competentes (MTOP, Policía Caminera, Intendencia).

4. OBSERVACIONES CON RESPECTO A LA CUESTIÓN DEL DESARROLLO

Tanto en la propuesta de recategorización del suelo presentada en el Documento Avance como en el denominado Informe Ambiental Estratégico, se hace referencia de forma explícita al impacto de esa eventual modificación en el desarrollo del territorio. Así se establece en el segundo objetivo de la revisión parcial, donde se indica que, con la misma se busca *“orientar y ordenar los procesos territoriales predecibles que pudiesen emerger, de cara a un desarrollo sostenible”* (Documento Avance, p.22). También se menciona el efecto positivo sobre el desarrollo en el Informe Ambiental Estratégico: *“El desarrollo de estos nuevos usos en el área implicaría una importante actuación sobre el territorio, y en este sentido constituye una oportunidad de impulsar el desarrollo y mejora de la calidad de vida del poblador de Salto”* (p.9).

Específicamente se enfatiza en el efecto positivo sobre la creación de empleo, cuya necesidad se fundamenta en la constatación del mal desempeño de los indicadores del mercado de trabajo y el correspondiente déficit en materia del bienestar de las personas y de los hogares del departamento.

Ambos textos contienen un apartado de caracterización sociodemográfica y económica del departamento, de carácter descriptivo sobre la base de fuentes secundarias (Censo 2011 y ECH-INE; OTU-OPP), pero más allá de mostrar el comportamiento negativo de algunos indicadores, no se explica cómo los mismos serán modificados por la recategorización propuesta.

De dichos documentos no surge la manera en que la revisión parcial del Plan Local de Ordenamiento de la ciudad de Salto contribuirá al desarrollo de la ciudad y su microrregión. No se establece la forma en que dicha modificación, en caso de producirse, daría lugar a un proceso de desarrollo, en la medida en que dicho instrumento per sé no es capaz de hacerlo, sino que eventualmente eso dependerá de cuál sea el destino de los espacios incorporados a partir aprobación de la revisión del mencionado plan.

En cuanto a eso, se prevé que su uso sea para actividades relacionadas con fines residenciales, de turismo, educación e innovación, lo que se enmarca en una estrategia de desarrollo del gobierno local. La misma es explicitada en el Documento Avance donde se expresa que: *“Si bien es cierto que Salto se caracteriza por ser un Departamento multiproductor, donde la agropecuaria, convive con la frutihorticultura, con el desarrollo asociado a la Educación y el Turismo. Son estos dos últimos sectores con una dinámica de desarrollo rápida lo que permitiría influir sobre los datos antes mencionados. (...) “En síntesis el desarrollo turístico asociado a los servicios de educación e innovación parecen ser una fórmula por demás interesante de buscar abatir los índices terriblemente negativos del Departamento.” (...) “En este sentido recalificar tierra con esos propósitos turismo y educación, marca un camino a transitar para el proceso de desarrollo del Departamento” (p.9).*

El Proyecto El Milagro como “generador” de desarrollo

Como se dijo en los apartados anteriores, los antecedentes (tanto documentales como periodísticos), permiten asumir que el motivo por el cual se plantea la mencionada revisión, es la concreción del denominado Proyecto El Milagro (PEM). Dicho proyecto es promocionado como una inversión significativa (alrededor de 600 millones de dólares) que, según se expresa, aportará al desarrollo del departamento.

En palabras de representantes del grupo inversor, se espera un *“impacto muy grande en el desarrollo de Salto en los próximos diez o quince años”*, lo que se supedita a la revisión parcial del plan de ordenamiento territorial local, *“...vamos a trabajar sobre una herramienta, para que esto sea posible, que es la revisión parcial del Plan de Ordenamiento Territorial de Salto, que es una gestión ya iniciada en conjunto y de acuerdo con el Gobierno Departamental”* (https://www.youtube.com/watch?v=xtEqPi_1cJk).

Desde el ejecutivo departamental se sintetiza la significación que se otorga al proyecto en la afirmación de que con el mismo *“habrá un antes y un después para Salto”* (<https://www.saltoinforma.com/2020/09/06/andres-lima-aseguro-que-con-el-proyecto-el-milagro-habra-un-antes-y-un-despues-para-salto/>).

Específicamente se hace énfasis en su capacidad para generar puestos de trabajo. En lo que a esto refiere, se menciona la creación de 13.550 empleos, de los cuales, según sus promotores y las autoridades del gobierno departamental, se buscará asegurar que al menos la mitad sean para trabajadores locales. Además, se expresa que 800 de esos puestos tendrán perfil de estudiantes universitarios en modalidad part-time.

En cuanto a esto, la concepción de los grandes proyectos de inversión como promotores de procesos de desarrollo a través, principalmente, de la creación de empleo, es uno de los argumentos con que habitualmente se los legitima. Bajo ese enfoque, la capacidad de una inversión para incidir en el desarrollo de un determinado territorio es directamente proporcional al volumen de la misma, así como también lo es la cantidad de puestos de trabajo que se espera que ésta genere.

Con eso se da por hecho un efecto positivo sobre los indicadores del mercado de trabajo, específicamente las tasas de actividad, de empleo y de desempleo, así como de los indicadores sociales como la pobreza o el porcentaje de personas y hogares con NBI, entre otros.

Sin embargo, la información que se brinda no permite conocer la capacidad de impacto del proyecto sobre el desarrollo de la ciudad de Salto y su microrregión, quedando sin respuesta **preguntas que son fundamentales** para evaluar la incidencia del mismo. Algunas de esas interrogantes son:

¿De dónde surge el dato referido a la cantidad de empleos que serían creados?; ¿quiénes serán el o los empleadores?; ¿qué calificaciones requerirán?; ¿cuántos serán contratos temporales y cuántos permanentes?; ¿qué salarios percibirán?; ¿cuántos de esos puestos serán demandados durante el proceso de construcción del proyecto, y cuántos una vez que el emprendimiento se encuentre funcionando?, entre otras.

La información disponible no es suficiente para poder afirmar un efecto positivo en el desarrollo porque la creación de empleo, aunque necesaria, no es suficiente. Lo que hace del empleo un elemento central para el logro del desarrollo está dado por la calidad de esas inserciones laborales.

En este sentido, la actual agenda del desarrollo sostenible hacia el año 2030 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-ONU) incorpora explícitamente al Trabajo Decente (TD) como uno de sus objetivos (**ODS 8**¹), dejando en claro que el empleo que se puede vincular

¹ “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”.

con el desarrollo no es cualquiera. Acerca de eso la OIT, en su calidad de organismo especializado del Sistema de Naciones Unidas, sostiene que el TD:

*“Es un concepto que busca expresar lo que debería ser, en el mundo globalizado, un buen trabajo o un empleo digno. **El trabajo que dignifica y permite el desarrollo de las propias capacidades no es cualquier trabajo**; no es decente el trabajo que se realiza sin respeto a los principios y derechos laborales fundamentales, ni el que no permite un ingreso justo y proporcional al esfuerzo realizado, sin discriminación de género o de cualquier otro tipo, ni el que se lleva a cabo sin protección social, ni aquel que excluye el diálogo social y el tripartismo” (OIT 2021).*

De acuerdo con lo anterior, el TD:

“supone una actividad productiva que aporte un ingreso justo, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las y los trabajadores y sus familias, que ofrezca mejores perspectivas de desarrollo personal y favorezca la integración social; que dé libertad a las personas para manifestar sus inquietudes, organizarse y participar en las decisiones que inciden en su vida; y que garantice la igualdad de oportunidades y de trato para todos.” (OIT-PNUD, 2013, p.11)

Como se puede ver, ni de la cantidad de empleos que se dice generará el emprendimiento en cuestión, ni el hecho de que se asegure que la mitad de los mismos serán ocupados por trabajadores de la zona, ni que se prevea ocupar a estudiantes universitarios a tiempo parcial, son elementos suficientes para poder afirmar que los nuevos empleos se corresponderán con el concepto de trabajo decente.

Por otra parte, también el proyecto pone en duda su alineación con el cumplimiento del **ODS 10** referido a la “reducción de las desigualdades entre y dentro de los países”.

Cuando se dice que el proyecto generará desarrollo, no se hace referencia a la manera en que el mismo posibilitará superar las inequidades territoriales, más bien por el contrario, la segregación socioespacial que es inherente a iniciativas de urbanización del tipo del PEM, permiten suponer razonablemente que se trate de un proceso tendiente a una mayor fragmentación.

Este punto se menciona como un riesgo en el apartado 4 del Informe Estratégico Ambiental referido a *Probables efectos ambientales derivados de la aplicación de esta revisión del plan*. Allí se establece, escuetamente, con relación a posibles **cambios en la integración a nivel social**, lo siguiente: “Si un proyecto de inversión para el lugar solo considera al público al que va dirigido podría resultar en una segregación social y ser la causa de una mala convivencia barrial.” (p.36)

En cuanto a eso, como medida de mitigación (apartado 5) se propone que: “Las actuaciones a realizar en el área deberán asegurar la continuidad de la trama de circulación pública y la libre accesibilidad a los espacios públicos actuales y a aquellos que se creen simultáneamente con el acto de aprobación del fraccionamiento.” (p.38)

De lo dicho se desprende una **concepción de la integración social de tipo físico**, más que entender al territorio como un espacio socialmente construido a partir de relaciones entre actores sociales, económicos y políticos con distintos intereses.

En síntesis, la referencia a los ODS no es arbitraria, ya que dichos objetivos orientan la política pública de desarrollo de los Estados (en sus niveles nacional y local). Prueba de ello es que en el observatorio territorial de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, al informar acerca de los proyectos que han sido ejecutados en los diferentes cortes territoriales (departamentos y municipios), se los vincula específicamente con el seguimiento de la agenda 2030 (<https://otu.opp.gub.uy/mirador>). Asimismo, el propio plan sobre el cual se propone realizar una revisión parcial contiene al *desarrollo sostenible* como parte constitutiva de su razón de ser.

Acerca de la medición de impacto

En tanto proyecto que se presenta como una iniciativa que contribuirá al desarrollo, el PEM debe estar sujeto a procesos de monitoreo y evaluación de impacto. Pero para ello se debe poder conocer con **mayor precisión** sus metas, **indicadores** y **fuentes de verificación**, entre otros aspectos que hacen a dichos dispositivos técnicos de seguimiento y control.

En los documentos se establecen conexiones lineales entre la eventual recategorización del suelo, las actividades económicas a las que la misma podría habilitar, y la mejora de la calidad de vida de la población. En lo que a eso respecta, el mencionado Informe Estratégico Ambiental afirma directamente que el impacto en el **entorno económico y la calidad de vida de la zona** será positivo, aunque propone un monitoreo sobre algunos indicadores. *“Se considera un impacto positivo. No se plantean medidas de mitigación, pero sí de seguimiento de sus efectos.” (...)* *“Los efectos positivos generados podrían monitorearse de manera periódica mediante indicadores socioeconómicos para la zona (tasa de empleo, permisos de construcción, proyectos de inversión, etc).”* (p.38)

Específicamente como medidas de seguimiento (apartado 4. Resumen) relacionadas con ese punto se propone utilizar diferentes indicadores: *“comparar la inversión real contra el impacto en el PBI local”*; asumiendo un incremento poblacional no natural *“medir anualmente este incremento poblacional producto de la construcción estimada anual de viviendas del proyecto”*; *“cuantificar la generación de empleo vinculada a la vida del proyecto”*; *“estimar la atracción generadas a mediano y largo plazo”* por la actividad turística en el área; *“el impacto del efecto del incremento del PIB en las finanzas locales, por ej. a través de los ingresos tributarios”*; y finalmente *“indicadores del mercado de trabajo, tasas de desempleo o subempleo y reducción de la pobreza”* (p.50)

Como se observa, en cuanto a esos indicadores que serían objeto de monitoreo, la mayor parte de ellos miden el crecimiento o el dinamismo de la economía. El impacto en el PIB local, el ingreso de divisas por actividad turística, el efecto sobre las finanzas públicas; además de los mencionados arriba, referidos a *permisos de construcción* o los *proyectos de inversión*, si bien pueden ser indicadores de actividad económica, **no necesariamente reflejan un proceso de desarrollo** entendido como algo más que crecimiento económico. Por su parte, la *tasa de*

empleo (también mencionada en la cita anterior) es un indicador de la demanda, pudiendo significar, en caso de incrementarse con respecto a los valores de base, que se crearon más empleos, pero no dice nada acerca de la calidad de los mismos. Eso también es válido para la tasa de desempleo, siempre y cuando su reducción no se produzca a costa de que también lo haga la tasa de actividad.

Por otra parte, en cuanto al seguimiento de la tasa de subempleo, si bien se trata de un aspecto a considerar en el análisis de la calidad del empleo, lo cierto es que el concepto de desarrollo sostenible relacionado con **el trabajo decente incluye a otros que no son tenidos en cuenta**. Por ejemplo, no se menciona la relación entre la recategorización, y el PEM, y la reducción de la informalidad laboral, problema que afecta a más de un tercio de los ocupados en Salto (ECH-INE).

Esto es clave en la medida en que el trabajo informal es uno de los principales obstáculos para el logro del objetivo del trabajo decente, asociándose a pobreza, bajos ingresos, baja productividad, altas cargas horarias, ausencia de espacios de negociación, malas condiciones de trabajo, desprotección ante riesgos en el trabajo, no goce de derechos laborales y no acceso a beneficio jubilatorio.

El modelo de desarrollo del departamento es desigual, basado en la disponibilidad de empleo de mala calidad, con bajos salarios y elevada informalidad, por lo que cualquier proyecto que sea presentado como proyecto de desarrollo debe ser analizado en función de su capacidad para revertir la situación desfavorable de esos indicadores laborales, para de esa manera mejorar otros relacionados con los niveles de bienestar de la población. De ahí que **cabe preguntarse**:

¿en qué medida el PEM contribuirá a revertir ese complejo escenario?; ¿de qué manera el proyecto podría tener efectos en la baja de la informalidad laboral, indicador en el que Salto se ubica entre los departamentos más afectados?; ¿cómo puede mejorar el ingreso medio per cápita de los salteños, indicador en el cual el departamento se ubica en la posición decimotercera en el país? o; ¿cómo incidirá en una reducción de la desigualdad, la que medida a través del índice de Gini coloca a Salto en el cuarto puesto entre los departamentos con peor distribución del ingreso?

Si el concepto de desarrollo es sinónimo de crecimiento económico, entonces bastaría con el indicador que muestre el aporte de la inversión al incremento del PBI departamental, u otros de tipo específicamente económicos; pero si se lo concibe como un **proceso multidimensional**, entonces la ocurrencia de un posible efecto derrame sin especificarse la forma en que el mismo se producirá, no es suficiente para fundamentar la solicitud de modificación del plan de ordenamiento.

En síntesis, se entiende que la información presentada, tanto en los documentos puestos a consideración, como la que circulara durante la etapa de difusión del PEM, no permiten establecer un impacto positivo sobre el empleo que permita revertir el deficitario desempeño de los indicadores sociolaborales que caracteriza al departamento. Salto tiene un déficit de

empleo, pero fundamentalmente de empleo de buena calidad, por lo que cabe preguntarse en qué medida este tipo de proyectos podrían incidir sobre esa realidad.

Por otra parte, la instancia de seguimiento y evaluación del impacto de la revisión que se propone, y eventualmente del PEM, presenta problemas de validez como resultado, ya sea de la cobertura parcial, o de la no adecuación de los indicadores sugeridos, en lo que respecta a su capacidad para medir el impacto en el desarrollo sostenible de Salto y la microrregión.

5. OBSERVACIONES DESDE EL PUNTO DE VISTA AMBIENTAL²

Impacto de la recategorización del suelo en el potencial productivo del departamento y en el paisaje

Según lo expresado en el IAE (p.7): *“Esta recategorización no tendría grandes efectos negativos en el potencial productivo del departamento”, si bien el área destinada a la recategorización comprende un área de casi 570 has, estas presentan índice de productividad (CONEAT) promedio de 59, valor bajo e inferior al promedio nacional (100); siendo de bajo valor productivo y de alta fragilidad debido a la combinación de sus características geológicas y topográficas. Características que lo limitan de un uso productivo intensivo, siendo posible solamente la realización de rubros de baja intensidad (forestales o ganaderos) que poco interactúan con el paisaje natural local, o cítricos que actualmente se están instalando en zonas más alejadas de la ciudad.”*

Prosigue expresando: *“En tanto algunos sectores productivos primarios, como el cultivo de cítricos, hoy se encuentra en crisis, tras un sostenido declive por razones coyunturales que van más allá de la situación específica de la microrregión. Una de ellas es que la matriz de plantación de Uruguay tiene más de 30 o 40 años y está enfocada al consumo de naranja y variedades de mandarinas que a nivel mundial ya han sido sustituidas por otras. Las preferencias del mercado (internacional) ha cambiado y eso ha tenido una incidencia importante en los valores de los productos, además de que se han fortalecido otros actores más competitivos a nivel mundial como lo es Sudáfrica. Hoy las naranjas dejan pérdidas y el costo de mantener una plantación de naranja es alto. El cambio en la matriz requiere de tiempo (hasta que una plantación sea productiva) y muchas empresas emblemáticas en este sector productivo tienen serias dificultades para reconvertirse. El área objeto de la recategorización se encuentra hoy en estado de abandono, la "recuperación" de la producción demandaría una inversión de difícil implementación para un negocio en crisis. Dadas las características del terreno (en cuanto a topografía e índice CONEAT) este no cuenta con aptitud para otros cultivos, los cítricos plantados*

² Este apartado fue elaborado a título personal por la Ing. Agr. MSc Alexandra Bozzo, docente de Facultad de Agronomía-CENUR Litoral Norte y ciudadana de Salto.

en curvas de nivel sin duda fue en su momento una decisión inteligente de producción para este sitio. Hoy no es así” (p.10).

La transformación de un área de casi **570 ha de suelo rural productivo, a suelo suburbano** – superficie aproximada al área abarcada actualmente por el complejo Turístico Termas del Daymán, el que ocupa un total de 670 ha (suelo urbano, suburbano y rural potencialmente transformable)–, para construir un mega emprendimiento con 2500 viviendas, hotelería, etc., generaría una **pérdida de una superficie relevante**, productiva, a pocos km de la ciudad, con las ventajas que ello conlleva. Dicha superficie, dejaría de ser destinada a la producción ya que una vez que se construya el proyecto, el suelo nunca podrá volver a constituir un “suelo rural productivo”.

Asimismo, se debe tener en cuenta que el Índice CONEAT evalúa la capacidad de producción de carne y lana en condiciones de campo natural, por lo que no sería correcto utilizarlo para evaluar la capacidad de producción intensiva como la citricultura y horticultura. Dicho de otra manera, puede haber suelos de bajo Índice de CONEAT y contar con una buena aptitud de uso para los cultivos intensivos. De hecho, los argisoles de textura arenosa son de los suelos más utilizados en estos rubros. En definitiva, los padrones en cuestión, no son “campo natural” ni están destinados a la producción de carne y lana y su localización como enclave con el resto del departamento, da lugar a que su destino esté directamente ligado a la producción hortifrutícola y no de carne o lana, por lo tanto, el uso del Índice CONEAT carecería de sentido. Por otra parte, con el desarrollo del conocimiento y la tecnología actual, se disponen de prácticas culturales que permiten la producción hortifrutícola en forma sustentable e incluso con la posibilidad de recuperar suelos deteriorados, como es la sistematización de la superficie de cultivo para manejar el agua y reducir la erosión, uso de abonos verdes u otras enmiendas orgánicas, fertirriego, etc.

Estos predios no tienen limitantes de recursos naturales para la producción hortifrutícola; y a su vez cuentan con ventajas del entorno, entre ellos mano de obra especializada muy cercana, y todos los servicios (electrificación, caminos, transporte, etc.). Una demostración es que los predios citrícolas linderos producen fruta de exportación de excelente calidad.

En cuanto a las afirmaciones realizadas: *“el cultivo de cítricos, hoy se encuentra en crisis (...) Hoy las naranjas dejan pérdidas y el costo de mantener una plantación de naranja es alto (...) Las preferencias del mercado (internacional) han cambiado”*, deberían presentarse con una argumentación sólida al respecto, con **datos estadísticos, tendencias y estudios** que respalden dicha aseveración, pues se trata de un aspecto muy relevante a tener en cuenta para la recategorización y que, según estudios recientes, se contraponen con lo manifestado. En efecto, un Informe Especial publicado por INIA en junio de 2020 (Rev. INIA Nº 61), expresa que: *“la citricultura es el rubro hortifrutícola más importante del Uruguay, siendo una agroindustria dinámica dedicada fundamentalmente a la exportación de naranjas, mandarinas y limones para consumo en fresco a los principales mercados del mundo. Ocupa una superficie efectiva de 14 mil hectáreas con casi siete millones de plantas e involucra aproximadamente **20.000 puestos de trabajo**. La producción se ubica mayoritariamente en el litoral norte del país (91% de la superficie total de citrus del país (DIEA, 2020). En 2019 se produjeron 242 mil toneladas y se*

exportaron 105 mil toneladas (Encuesta citrícola primavera 2019, DIEA/MGAP). En la última década, y posteriormente al acuerdo logrado en 2010 entre todos los actores de la cadena para la creación del Plan Estratégico de la Citricultura, estamos presenciando un resurgimiento de la citricultura nacional...”.

El predio en cuestión, actualmente es un predio vacante, el cual no se encuentra en producción, presenta cortinas forestales protectoras e importantes embalses para riego, como lo fue hace varios años atrás, constituyendo los emblemáticos: “Naranjales de Solari”.

Por otra parte, en referencia al impacto del emprendimiento sobre el paisaje, según el IAE se expresa por un lado, que *“el predio de los ex Naranjales de Solari constituye un micropaisaje de alta especificidad que se declara como Paisaje Protegido, fundado en sus valores naturales y culturales, cabiéndole las correspondientes protecciones cautelares para su transformación y subdivisión del suelo”*, y por otro que, *“los usos planteados para el área post recategorización serán de baja intensidad, procurando preservar el paisaje cultural del cultivo de cítricos por lo que se estima que la integridad ecosistémica no se vería afectada por el cambio”* (p.9). En función de lo expresado acerca de la **integridad ecosistémica**, no queda claro de qué manera la misma no sería afectada teniendo en cuenta que el principal uso del suelo son los cultivos cítricos y que el proyecto es de gran escala, razón por la cual, a pesar de que el proyecto prevé dejar algunas áreas de citrus sin afectar, sin duda alguna, producirá impactos en el ecosistema y en su integridad. Sumado a ello, se evidencia una falta de información detallada respecto a la **superficie impermeabilizada** para las 2500 viviendas a construir y la infraestructura restante (hotelería, salones de fiesta, impermeabilización, extracción de plantaciones citrícolas, movimientos de tierra, construcciones de infraestructura, etc.) con lo cual se hace imposible evaluar posibles impactos sobre dicho ecosistema.

Finalmente, si bien en el IAE se justificó la localización del proyecto en el predio en cuestión y se comparó con otras localizaciones alternativas que fueron rechazadas, no se describieron las consecuencias ambientales, técnicas, sociales y económicas.

Aspectos relevantes del medio y su situación ambiental y probables efectos ambientales derivados de la revisión del Plan

En el IAE, si bien existe información bibliográfica acerca de sitios SNAP en el entorno del proyecto con descripción de las especies de fauna y flora predominantes, especies vulnerables e imágenes del paisaje existente en el predio, **falta relevar información** en base a recorridos de campo, donde se identifiquen las diferentes unidades ambientales o ecosistemas, y se brinde una detallada descripción actual de especies de flora y fauna, abundancia, presencia de humedales, especies vegetales relevadas en los montes ribereños del Arroyo Ceibal Grande, Cañada Doña Jacinta, y el estado de conservación de los montes nativos. Tampoco existe un cuadro que indique las áreas ocupadas por cada una de las unidades ambientales y en cuánta superficie será transformada luego de la recategorización.

En el ítem referente a *“Cursos de agua, cuencas hidrográficas, acuíferos* (IAE, p.25), simplemente se señala que existen dos cursos de agua tributarios del Río Daymán (Cañada de Doña Jacinta y

Ceibal Grande), sin una descripción detallada de los mismos. Tampoco se brinda información sobre datos de campo (caudal, indicadores de calidad del agua como Demanda Biológica de Oxígeno, presencia de coliformes totales y fecales, nitratos, etc).

En referencia a **los Acuíferos** presentes en el sitio del proyecto, se brinda una descripción insuficiente, existiendo carencia de información bibliográfica detallada al respecto y los antecedentes locales existentes. En este sentido, existen varios trabajos científicos publicados por el Departamento del Agua del CenUR, Facultad de Ciencias-UDELAR, DINAMIGE, DINAGUA, Instituto Superior Politécnico José Antonio Echeverría, así como Tesis de grado y posgrado realizadas sobre la temática.

Además, existe **carencia de datos** relevados a nivel de campo, con resultados de estudios hidrogeológicos que permitan determinar la profundidad de la napa, etc., fundamentales para tener conocimiento sobre los **potenciales impactos** que tendrá el proyecto. Éstos son indispensables en un proyecto de tal envergadura. Es importante destacar que *“según el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, entre los acuíferos sedimentarios, el acuífero Salto es de suma importancia, por su carácter continuo, de buena extensión, permeable, de poca profundidad y en general de buena calidad de agua. Este Ministerio alertó que se está produciendo un deterioro en la calidad de los recursos hídricos en Uruguay. A su vez advierte que el uso no controlado del agua subterránea puede conducir a la contaminación o la sobreexplotación de los acuíferos y que actualmente hay situaciones donde se identifican conflictos por el uso del recurso que hacen imprescindible un adecuado manejo y gestión del mismo”* (Ramos, 2016). En este contexto, en el IAE **no se especifica** de dónde se extraerá **el agua** para bebida: ¿del sistema acuífero Salto-Arapey? ¿Cuántas perforaciones? ¿de qué profundidad?

En cuanto a estudios realizados a nivel local en relación a la contaminación microbiológica, Gamazo y colaboradores (2013), 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). Es importante destacar, además, que gran parte de los suelos del predio son **argisoles**, con una elevada permeabilidad, lo que facilita la infiltración de contaminantes **incrementando los riesgos de contaminación** del acuífero.

En este sentido resulta fundamental **contar con información objetiva y detallada**, para establecer una línea de base con información actualizada y una adecuada descripción de los factores ambientales para poder realizar un diagnóstico de la situación ambiental (inventario ambiental) de partida, y así, disminuir la incertidumbre frente a **cómo van a evolucionar en el tiempo (tendencia)** y estimar los potenciales impactos ambientales para poder prevenirlos.

Vinculado a ello se señala que, si bien se identifican los potenciales impactos ambientales, falta información acerca de la **tipología y caracterización de los impactos** (reversible, irreversible,

puntual, parcial, total, extremo, mínimo, alto, bajo, moderado, simple, acumulativo, sinérgico, inmediato, de corto plazo, de mediano plazo, continuo, irregular, periódico, etc.), y la valoración de los mismos considerando por separados las dos etapas del proyecto: **en la etapa de construcción y operación**. En este sentido, se recomienda **realizar una matriz de impacto** con aquellos más significativos, que contenga la valoración de los mismos.

Por otra parte, sumado a la necesidad de realizar un estudio hidrológico, de inundabilidad y el mapa de riesgo correspondiente para dicha área, exigencia establecida por la reglamentación de las directrices nacionales, se debería tener en cuenta un enfoque de cuenca (**Figuras 1 y 2**), donde se consideren las presiones ambientales que existen en la totalidad de la misma. En el caso de la cuenca del Río Daymán, en la cual uno de los afluentes es el Arroyo Ceibal Grande, existen varias plantas fotovoltaicas compuestas por miles de paneles solares que están compuestos por metales pesados. ¿Cómo serían los impactos del Proyecto El Milagro en la calidad de las aguas superficiales, acuíferos, biodiversidad, si el mismo se encuentra localizado cercano a otros emprendimientos importantes como son las plantas fotovoltaicas y el Centro Termal Daymán? ¿Los vertidos de los **efluentes líquidos** generados en el proyecto, podrán afectar la **calidad del agua del Acuífero Salto** de donde se abastece la población del Centro Termal, la que se encuentra a pocos km del emprendimiento?

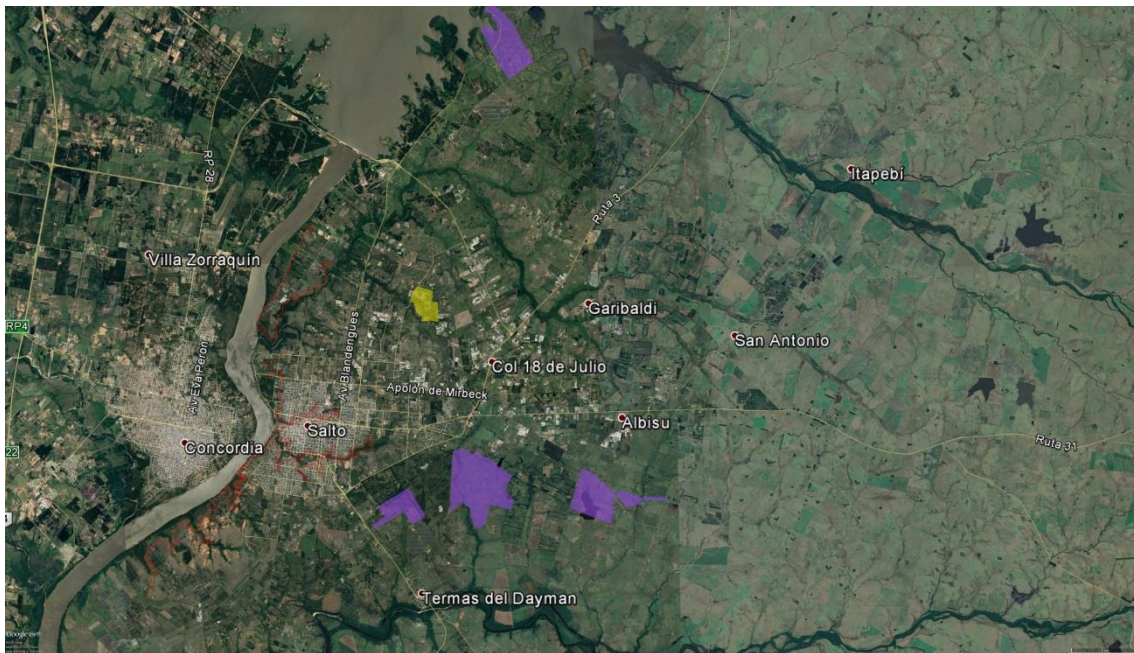


Figura 1.- Plantas fotovoltaicas en estudios de viabilidad. Fuente: elaboración propia (2020)

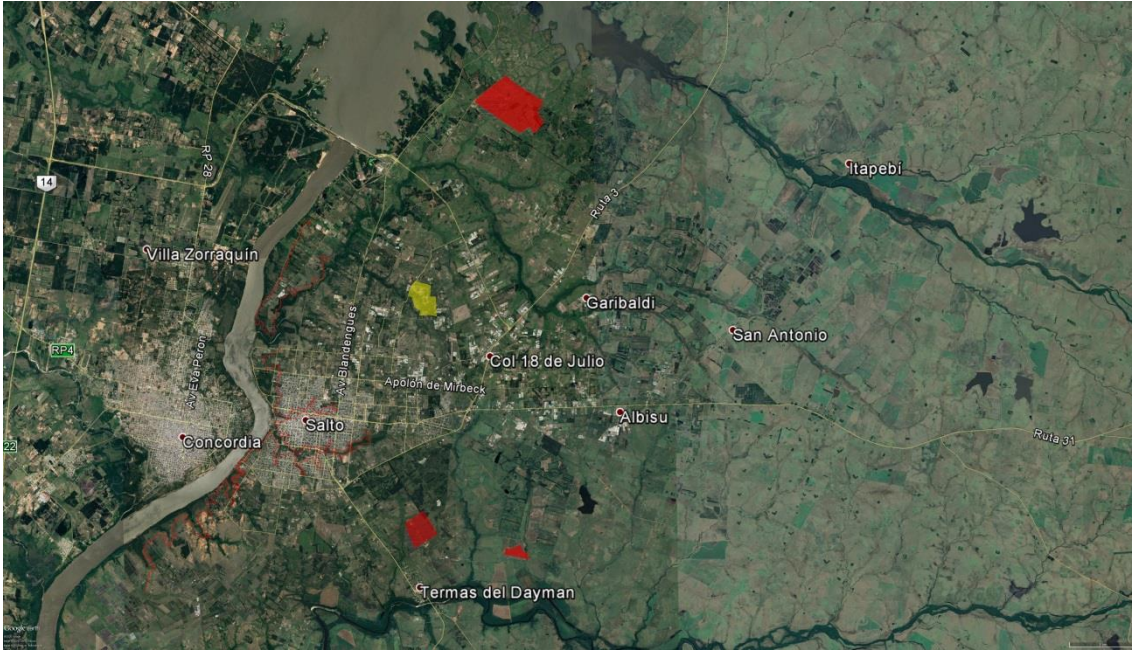


Figura 2.- Plantas fotovoltaicas instaladas. Fuente: elaboración propia (2020)

Medidas de mitigación: Saneamiento

En cuanto a las medidas de mitigación establecidas para reducir el impacto generado por el vertido de efluentes líquidos, se señalan, la conexión al saneamiento y/o el desarrollo de un sistema de tratamiento de efluentes, el cual deberá ser avalado por OSE. Con respecto a este punto, aún no queda claro, cuál será **el manejo de los efluentes y si podrán ser tratados o no**. Según la respuesta de OSE (octubre 2020 – IAE Anexo1) a la nota enviada por el Gobierno Departamental solicitando las autorizaciones correspondientes, dicho organismo señala que *“no se presentó una propuesta de red vial por lo que no existe una información suficiente para determinar cuántos pozos de bombeo se requerirán en las redes de recolección. Tampoco se incluyó altimetría del área involucrada”*. La nota finaliza diciendo que: *“Dada la magnitud del proyecto, para definir detalles de las posibles soluciones se requiere mayor información y cálculo de verificación de la infraestructura existente para definir refuerzos necesarios.”*

Residuos sólidos domiciliarios

Falta la estimación de la cantidad de residuos sólidos domiciliarios generados por la urbanización que se proyecta en las fases de construcción y operación, así como también el tipo de residuos generados y su potencial impacto ambiental.

Plan de monitoreo y Cronograma de ejecución del Proyecto

Si bien, en la página 39 del IAE se hace referencia a un Plan de Monitoreo y a un Cronograma general de actividades, en el documento, no se encuentra dicha información, lo cual impide evaluar con más elementos la propuesta y su alcance. Se debe realizar Plan de monitoreo de calidad del agua superficial, por ejemplo, detallando la frecuencia, análisis de las muestras,

indicadores de calidad del agua, etc. y un cronograma de actividades en las diferentes fases del proyecto (construcción y operación).

Estrategia de comunicación

Es importante destacar, la **debilidad en la estrategia de comunicación** desarrollada por el gobierno departamental en relación al fomento de espacios de intercambio y debate entre los actores involucrados y la ciudadanía en general. Con respecto a este punto, si bien se hizo referencia al Proyecto en reiteradas ocasiones desde hace más de un año en la prensa, se desconoce la realización de talleres, reuniones de intercambio, reuniones con los vecinos de la zona, asociaciones de profesionales, reuniones con referentes técnicos, etc. Este aspecto constituye una gran debilidad del proceso que se pretende desarrollar pues el acceso a la información sobre una propuesta de tal envergadura, es un elemento fundamental para que la población pueda conocer y opinar sobre los beneficios, costos e impactos en términos ambientales, económicos y sociales que la misma acarreará al conjunto de la sociedad, y a las futuras generaciones.

6. OBSERVACIONES DESDE EL PUNTO DE VISTA NORMATIVO

A continuación, se detallan algunas observaciones identificadas en relación a la normativa vigente.

- Conforme a las **Directrices Nacionales Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial Ley N° 19525** y su consecuente reglamentación a través el Decreto del Poder Ejecutivo N° 30 del 27 de enero de 2020, arts. 12 al 24, se solicita determinar **de qué manera se dará cumplimiento** a los preceptos establecidos en tales artículos, a saber:
 - Art. 12: los instrumentos deben privilegiar los proyectos y actuaciones que tengan como objetivo la consolidación urbana),
 - Art. 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 drenaje 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),
 - Art. 16: los nuevos proyectos de urbanización cuenten con sistema de saneamiento red de alcantarillado, etc.

Por otra parte, en el marco de la misma normativa, el Art. 22 (Aguas pluviales, áreas contaminadas e inundables), establece que *“los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales referidos al suelo urbano y suburbano deberán incluir planes*

*y disposiciones sobre el manejo de las aguas pluviales, con los criterios establecidos por la autoridad nacional competente, quedando prohibida la urbanización de las áreas contaminadas y de aquellas que se determinen como inundables con períodos de retorno menor a cien años”. Posteriormente, el Decreto 30/2020 se instituye la reglamentación de esta ley, y en su Art. 20° establece que: “ Si al comunicar el inicio del proceso de elaboración del instrumento de ordenamiento territorial por parte de los Gobiernos Departamentales (artículo 2° del Decreto 221/009 de 11 de mayo de 2009), no se encontraren aún definidas las zonas inundables a que hace referencia el inciso anterior, la autoridad que posea la iniciativa para la elaboración del instrumento, efectuará en el proceso respectivo la identificación de las áreas inundables con períodos de retorno menores a cien años, según los criterios establecidos por la Dirección Nacional de Aguas para el caso concreto”, aspecto que **no se cumple en la propuesta del IAE** comunicado.*

- Conforme al Plan Local de Ordenamiento Territorial de Salto:
 - Art 130 inciso final: no queda claro cómo se garantizará por parte del Gobierno departamental, el cumplimiento y/o ejecución de las obras a realizarse.
 - Art. 131 (Revisión del PLOT): donde se expresa que la revisión del Plan previo al cumplimiento de sus diez años de vigencia, es posible en caso de constatarse la ocurrencia de transformaciones territoriales y de **demandas fundadas de magnitud** tal que determinen la alteración de sus lineamientos estratégicos, se entiende fundamental **dar cuenta de tales transformaciones** pues en ambos documentos, se identifica una ausencia importante de datos objetivos mensurables respecto de la demanda real en relación a ellas, así como también de los usos residenciales, turísticos y de servicios propuestos.

- Conforme a la Ley de Ordenamiento Territorial:
 - Art. 38: en el mismo se establece un mínimo legal 10% de la totalidad del área a urbanizar, por tanto, es imprescindible **determinar cuáles son las áreas** de territorio cuya cesión de pleno derecho se propondrá a la Intendencia.
 - Arts. 46 y 60: se solicita precisar y detallar la aplicación del instituto de **retorno de valorizaciones** en la presente propuesta.

- Finalmente, dado que se trata de una propuesta que surge de un interés particular que, de aprobarse, favorecería a un único propietario, resulta fundamental hacer de público conocimiento quiénes son los titulares de los padrones involucrados en el emprendimiento propuesto.

En definitiva: según se desprende de la lectura realizada, nos encontramos ante un proceso, que no da cumplimiento a la normativa prevista en las leyes y Decretos con fuerza de ley en su jurisdicción territorial. Ello a su vez, acarrea un apartamiento de las normas constitucionales. Por cuanto, el legislador, en ejercicio de una potestad encomendada por el constituyente, dispone una serie de requisitos; que forman parte -nada más y nada menos- de un Cometido

Estatutal Esencial, como lo es el Ordenamiento Territorial. Quiere decir entonces, que estamos en presencia de un proceso, que desconoce y obvia, funciones esenciales del Estado, en tanto crea formas excepcionales, vulnerando la normativa vigente. Ello conlleva, además, a violentar al Art. 8º de la Carta, que consigna el principio de igualdad en tanto, sobre determinada franja territorial (ver Mapa 4) se dispusieron espacios de reserva, sobre los que recayó incluso medidas cautelares fuertemente limitatorias del Derecho de Propiedad, pero destinadas a generar la certeza necesaria para mecanismos de desarrollo territorial. El presente proyecto, se promueve por la tangente de aquella reserva de prioridad, generando la posibilidad de lesión de poseedores y propietarios, que por tiempo fueron limitados de sus Derechos en aras de un plan de ordenamiento, que ahora se violenta, en beneficio de territorios – y sus propietarios- que lejos de haberse privado de limitaciones, se ven beneficiados por notorias y favorables prerrogativas, por la vía de la excepción, respecto de reglas dictadas con carácter general para ser cumplida por todos los habitantes.

CONSIDERACIONES FINALES

Ausencia de Proyecto

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 recategorización de suelo, está motivada por la propuesta conocida como Proyecto El Milagro que es impulsada por un operador inmobiliario privado. 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.

Con el objetivo de traer trabajo al departamento, en el Documento Avance que forma parte de la Puesta de Manifiesto, se fundamenta de manera lineal, que la recategorización de suelo es una solución a este problema tan sentido por la población local, consideración que, a su vez, es muy cuestionable planteada en esos términos.

Por otra parte, ante la solicitud de información pública realizada desde el CenUR Litoral Norte de la UdelaR (expediente 2020/29815), la Intendencia Departamental informó que no existe un proyecto que esté siendo evaluado con ese fin. A partir de esta comunicación, se asume que el Proyecto El Milagro no cuenta con las certezas necesarias que aseguren su viabilidad y por lo tanto no hay sustento real para afirmar que esa propuesta podría cumplir con las expectativas que se plantean. Se concluye entonces que, si no hay un proyecto sólido que justifique la revisión del Plan vigente y una nueva categorización del suelo, sumado a los notorios perjuicios relativos a la ordenación urbana mencionados, no se encuentran razones fundadas para continuar el proceso de recategorización del suelo.

Información/Participación

La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (N° 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 6º, (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 indisociable, 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 lo inoportuno del momento en que se plantea la puesta de manifiesto, teniendo en cuenta además el extraordinario contexto de pandemia, condiciones que actúan en desmedro de la promoción de la participación de la ciudadanía.

Alternativas para desarrollar la propuesta de inversión

Tanto en la documentación pública como en expresiones vertidas en distintos medios de comunicación (local y nacional), la cuestión del aporte al desarrollo forma parte de las argumentaciones centrales de la propuesta que motiva la revisión parcial del Plan, y se constituye en uno de los fundamentos de la relevancia del denominado Proyecto El Milagro. En este sentido, se observa el establecimiento de una relación de hecho entre la localización de inversiones en un determinado territorio, y su desarrollo, algo que no se puede establecer a priori. En ellos se hace énfasis en que un cambio de uso del suelo para el cual se pide la recategorización, resultará en la creación de un significativo número de puestos de trabajo, sin embargo, no se aportan elementos que permitan conocer de dónde se obtendrán los mismos; tampoco se hace mención a cuál será la calidad de esos empleos, lo que es condición excluyente para poder afirmar que el proyecto realizará un aporte significativo al desarrollo.

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 habitacional, turístico y universitario dentro de los límites ya definidos. Por lo tanto, si actualmente están dadas las condiciones para concretar el Proyecto El Milagro dentro de la zona urbana actual, haciendo un uso más racional del suelo y de los recursos públicos, se considera necesario explicitar cuáles son las razones que llevan a proponer la

expansión del área urbana para dar las garantías al pueblo de Salto que este proceso no terminará en una mera valorización inmobiliaria especulativa de beneficio particular.

De acuerdo con lo visto, parece razonable preguntarse en qué sentido se está frente a una propuesta de desarrollo y, por consiguiente, a considerar la pertinencia de la revisión que se pretende llevar a cabo.

REFERENCIAS FUENTES CONSULTADAS

Marcos normativos

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

Encuesta Continua de Hogares, Instituto Nacional de Estadística (INE)

Observatorio Territorio Uruguay, Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República (OTU-OPP)

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2019). Panorama Laboral 2019. OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 152 p. Lima.

Organización Internacional del Trabajo/Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2013) Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay 2013. Asunción.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2019). Objetivos del desarrollo sostenible (ODS).

Bibliografía

Bervejillo, F.; Sciandro, J. (2017), Guía Metodológica de las Herramientas de Gestión Territorial. MVOTMA.

Harvey, D. (2013), "Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana", Ediciones Akal, Madrid.

INIA (2020). Desafíos de la citricultura en Uruguay y el aporte de INIA a su competitividad. Revista INIA 61. Junio. Pp.55-68.

Encuesta Citrícola "Primavera 2019". Serie Encuestas Febrero, N° 361. 2020.

Gómez Orea, D.; Gómez Villarino, M.T. (2013) Evaluación de Impacto Ambiental. Editorial Mundiprensa.

Gamazo, P.; García, M.; Colina, R.; Porochín, T.; Victoria, M.; Lizasoain, A.; Olivera, M. (2013). Virus en aguas subterráneas: Caracterización de mecanismos de transporte e incidencia en áreas productivas hortifrutícolas Curso de "Evaluación de Impacto Ambiental". FUNDABAIRES. 2015.

Gamazo, Colina, Victoria, Alvareda, Burutaran, Ramos, Olivera, Soler. Viral and bacterial contamination in a sedimentary aquifer in Uruguay: evaluation of coliforms as regional indicators of viral contamination. Geophysical Research Abstracts Vol. 17, EGU2015-815, 2015 EGU General Assembly 2015 © Author(s) 2014. CC Attribution 3.0 License.

Ramos, J. (2016). Caracterización geólogo- geofísica de un sector del sistema acuífero Salto-Arapey mediante el empleo del SAMT y técnicas geomáticas. Tesis de Maestría en Geofísica Aplicada. Departamento de Geociencias, CUJAE, Cuba.

Smolka, M. (2013) Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy.

Sitios web

<http://10minutos.com.uy/2020/09/07/andres-lima-aseguro-que-con-el-proyecto-el-milagro-habra-un-antes-y-un-despues-para-salto/>

<https://diariocambio.com.uy/2020/01/08/proyecto-el-milagro-avanza-en-su-ordenamiento-territorial-para-construccion/>

<https://www.salto.gub.uy/acerca-de-salto/noticias/item/6379-proyecto-el-milagro-anunciaron-mega-inversion-para-salto>

<https://www.carve850.com.uy/2020/10/29/proyecto-milagro-la-inversion-del-grupo-privado-la-tahona-a-la-que-el-intendente-lima-apuesta-en-salto-para-crear-empleo/>

<https://diariocambio.com.uy/2020/09/19/recorrieron-predio-donde-se-ejecutara-el-proyecto-el-milagro-de-la-tahona-inversiones/>

https://www.youtube.com/watch?v=xtEqPi_1cJk

EQUIPO RESPONSABLE DEL DOCUMENTO

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.

Juan Ferrer – Arquitecto. Candidato a Magister 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.

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.

Angelina Graziano – Licenciada en Diseño Integrado. Profesora en el Área de Estudios territoriales y en el Área de Diseño del Departamento Regional Norte de Arquitectura (FADU-CenUR LN-Udelar). Docente investigadora en temas de Gestión Ambiental y Ordenamiento Territorial.

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

Jorge Leal – Sociólogo. Doctor por la Universidad de Granada (España). Profesor de grado y posgrado de Metodología de la Investigación Social. Prof. Adscripto del Departamento de Ciencias Sociales del CenUR LN. Investigador en la línea sobre *“Transformaciones Productivas, Empleo y Desarrollo Territorial”*. Co-coordinador del Grupo de Trabajo *“Estado, Desarrollo y Desigualdades territoriales”* del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

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.