

## IMPACTOS AMBIENTALES-TERRITORIALES DE MEGAEMPRESAS INMOBILIARIAS EN ÁREA PRODUCTIVA PRIMARIA. CASO DE ESTUDIO: “PROYECTO EL MILAGRO” EN SALTO, URUGUAY

Rogelio Texeira y Alexandra Bozzo

Grupo Estudios Territoriales, CenUR-Litoral Norte, sede Salto, Universidad de la República, Uruguay

rtexeira@unorte.edu.uy

**Palabras Clave:** Conflicto territorial, Impactos ambientales, Megaempresas inmobiliarias.

### Introducción

El desarrollo histórico de la ciudad de Salto, hizo que alcanzara una extensión de 3800 hectáreas hasta los actuales límites urbanos con la particularidad que dentro de ese perímetro tiene espacio suficiente para albergar el crecimiento demográfico durante décadas.

En el entorno de la ciudad y a partir de la segunda mitad del siglo XIX, se fue consolidando el llamado cinturón hortifrutícola, a partir del aporte de la inmigración europea y en modelos de producción familiar. Tiene la particularidad de contar con una conjunción de tipos de suelo, presencia de aguas (superficiales y subterráneas) de calidad y el clima como factores claves que permiten sostener la producción intensiva. En las últimas décadas, se incorporó tecnología para la producción y procesamiento para la comercialización, permitiendo llegar a otros mercados.

Desde sus comienzos, esta zona conformó un sistema de “archipiélago” de pequeños centros poblados independientes y con particularidades propias, pero que interconectados generan una identidad local y regional que determina la conformación de la microrregión de Salto como la interrelación directa de la ciudad con esta estructura territorial rural productiva.

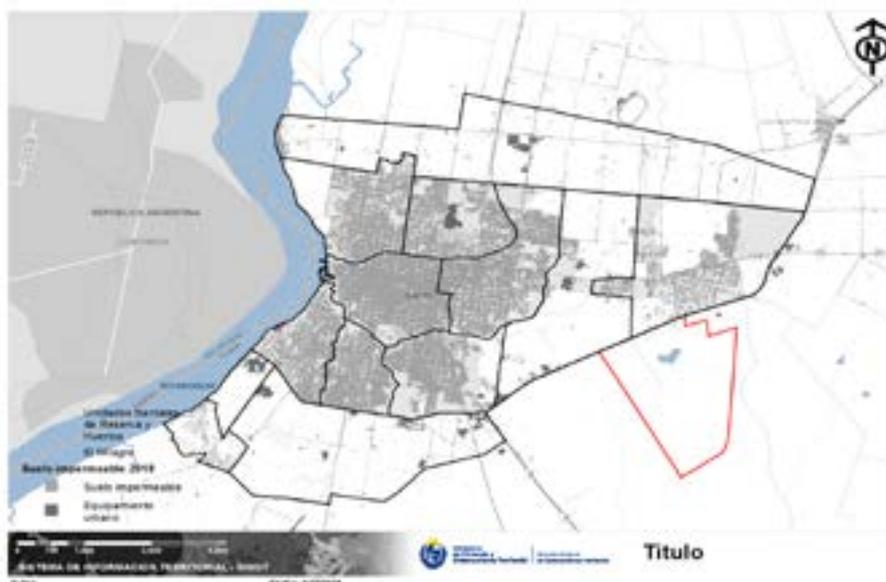
Asimismo, Salto cuenta con tradición de planificación territorial. Fruto del trabajo abierto y participativo se logró que los diversos planes fueran aprobados por la casi unanimidad de la Junta Departamental. Se destacan, el Decreto 6524/2011 Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y el Decreto 6953/2016, Plan Local de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Salto y su Microrregión (PLOT), este último premio nacional de urbanismo (2017) por el desarrollo de estrategias consistentes.

Recientemente, la Intendencia de Salto inició el proceso para la revisión parcial del PLOT, a pedido de los promotores del llamado Proyecto el Milagro (PEM) que requieren ajustar la normativa a sus intereses en contravención de las estrategias del plan.

Solicitan re categorizar suelo, de rural a suburbano con la autorización de utilizar el régimen de las UPH (barrios privados) en 3 padrones rurales comprendidos en el área de aplicación del PLOT. La superficie de estos padrones equivale al 20% del suelo urbano consolidado.

Proponen generar “...un clúster turístico, habitacional y de servicios, donde se propone una mixtura de programas y de actividades, primando un perfil general rural-turístico y suburbano con una parte de servicios de avanzada con una implantación suburbana” (Berensztein, 2019, pág. 71).

**Figura N° 1. Área urbana y propuesta urbanización**



Fuente: Elaboración Grupo Estudios Territoriales sobre plano de DINOT-MVOTMA

## Objetivos

Analizar las consecuencias sobre el territorio y el ambiente a partir de la propuesta de la instalación de un mega emprendimiento inmobiliario.

## Marco teórico

La implantación de un proyecto de esta magnitud altera las condiciones del territorio, reconfigurando las relaciones y emergiendo del mismo una nueva realidad.

Es necesario abordar el estudio de la misma desde la mirada de la complejidad, en el entendido “...es la unión de los procesos de simplificación...con los otros contraproses que implican la comunicación, la articulación de aquello que está dissociado y distinguido” ( Morin, 1998, pág. 143)) pero en el que “Además de la heterogeneidad, la característica determinante de un sistema complejo es la interdefinibilidad y mutua dependencia de las funciones que cumplen dichos elementos dentro del sistema total” (García, 2006, pág. 87).

A esto se suma el desafío epistemológico que implica el desarrollo de un análisis integrado de los sistemas acoplados “lo que ha resultado en que muchos de los trabajos sean muy teóricos y poco empíricos” [traducción propia] (Liu, y otros, 2007, pág. 1513).

El territorio, como un objeto común superador de las fronteras disciplinares que posibilite el “reconocimiento de los territorios como espacios de relaciones socio-culturales y del

*establecimiento de vínculos bien definidos y de compromiso entre los espacios y el sistema de relaciones socio-culturales que soportan” (Ortín, 2010, pág. 94)*

El ambiente como un *“sistema constituido por los elementos y procesos identificados en dos subsistemas: el medio natural y el medio antrópico o socioeconómico” (Févre & Sciascia, 2015, pág. 9)*

Es así que se plantea este estudio, buscando explorar las afectaciones que tendrá el territorio en cuatro dimensiones, que se constituyen en los ejes del estudio de cada una de los potenciales impactos.

#### Continuidad/ruptura

El proyecto se ubica al sur de la ruta nacional N°3, que funciona como bypass a Salto para el transporte de media y larga distancia, especialmente el de cargas.

De esta forma plantear las actividades urbanas sin la continuidad territorial necesaria puede generar un problema de conectividad territorial entendida *“...como una cualidad que surge y se desarrolla de la existencia de vínculos entre territorios y actividades que se interrelacionan” (Rozas & Figueroa, 2006, pág. 10).*

Estas discontinuidades físicas terminan siendo discontinuidades sociales.

#### Paisaje

Este concepto incorporó la valoración de las poblaciones para su construcción, así como la preocupación por la dimensión territorial y por tanto la complejidad propia que esta cuestión implica. Es así que el Convenio Europeo del Paisaje, realizado en Florencia en el año 2000 formula la siguiente definición *“por «paisaje» se entenderá cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos” (Consejo de Europa, 2000, pág. 2).*

Como soporte para satisfacer necesidades sociales, culturales y ambientales de las comunidades incide en el desarrollo en relación con un territorio con un potencial de incorporar los criterios de sustentabilidad, razón por la que es necesario considerar la afectación social y la física del paisaje.

#### Ecosistemas

Los diferentes enfoques teóricos y abstractos de las dimensiones ambientales vinculadas a los aspectos derivados de la naturaleza y la ecología, son llevados a la realidad de nuestro país en cuanto en la normativa de alcance nacional se establecen los principios.

Esto es visible tanto en la ley General del Ambiente N°17.283 del año 2000 como en la Política Nacional de Aguas de 2009 (N°18.610).

#### Dimensión socio-económico

Estos megaproyectos, concebidos desde una visión unidimensional del desarrollo como proceso económico-financiero producen afectaciones en las dimensiones socio-económicas de los territorios.

Se manifiestan en cambios de los sistemas productivos, que implican al área del proyecto que deja de ser productiva y diferentes afectaciones al área lindante, como predios que dejan de producir porque no es compatible con el uso urbano cercano, imposibilidad de uso de agroquímicos, alejamiento de polinizadores, presencia de ruido u otros efectos de la ciudad en las cercanías, contaminación con efluentes urbanos de napas freáticas o por escorrentía de aguas superficiales, etc. Asimismo, obliga a cambiar los hábitos laborales y hasta pone en juego algunas fuentes de trabajo.

### **Metodología**

La estrategia de investigación se basa en los impactos que el PEM causará al territorio y al ambiente.

La documentación utilizada tanto por el proponente como por la Intendencia de Salto, no construye, ni mediante trabajos de campo ni con utilización de fuentes secundarias una línea de base que permita estimar y analizar los potenciales impactos ambientales generados, por ese motivo no se puede establecer la “capacidad de carga” del ecosistema y su capacidad de resiliencia.

En este trabajo, a partir de un estudio biofísico del área en cuestión, de la bibliografía de la temática en especial vinculada a la zona, entrevistas, etc. se evalúan las consecuencias de las transformaciones ambientales provocadas por los cambios en la estructura territorial a partir del PEM, teniendo especial cuidado sobre los aspectos naturales y socioculturales.

Para ello se identifican y evalúan posibles conflictos articulando miradas disciplinares con base en las condiciones de sustentabilidad de los procesos de desarrollo.

### **Resultados**

Los impactos ambientales/territoriales se agrupan en tres categorías según como se relacionan a cuestiones de orden socio-urbano-territoriales, de orden productivo o de orden ecológicos.

#### **Socio-urbano-territorial**

##### **Ampliación de la mancha urbana**

Una innecesaria expansión de la mancha urbana, implica mayor ineficiencia en el uso de los recursos para atender las infraestructuras, servicios y en el funcionamiento cotidiano de la ciudad. Como consecuencia directa del proyecto, habría una mayor superficie de calles para atender, mayor tiempo para el traslado de personas y por ende además de un aumento del costo de dinero implicará un incremento en la generación de gases de efecto invernadero.

##### **Acercar la ciudad a Termas**

Existe una tensión territorial consistente en la conurbación de Salto con Termas de Daymán. Esto se manifiesta en un proceso de cambio del uso de los predios productivos con frente a la ruta hacia usos residenciales y de servicios en la verificación de una tendencia en Termas vinculado al cambio de destino de muchos de sus padrones hacia residencia permanente.

La implantación de un emprendimientos de estas características generará dos efectos negativos sobre Termas de Daymán: la instalación de infraestructura vinculada al turismo

terral que compite directamente con esta y una aceleración del proceso de conurbación, por los cuales pierda su carácter y las posibilidades de aporte al desarrollo del departamento de Salto.

Cruzar la ruta: conectividad/ruptura

La Ruta Nacional N° 3 incrementará el flujo actual de tránsito con el funcionamiento de la Central Hortícola de Salto, un centro de comercialización para la producción hortifrutícola de la región (hoy en obra) y el proyectado puerto binacional de barcazas en el río Uruguay con vocación para ser el lugar de salida de toda la carga exportable de la región y sur de Brasil.

La instalación del PEM al otro lado de esta ruta genera una importante interferencia entre el tránsito y la movilidad urbana, de media y larga distancia que afecta de manera creciente la seguridad vial.

Aspectos Productivos

Incorporar una cuña de ciudad en suelo rural productivo

Las actividades vinculadas a la producción hortifrutícola son en muchos aspectos incompatibles con las urbanas. El manejo fitosanitario de las producciones agrícolas, implican la pulverización (terrestre y aérea) de plaguicidas que pueden generar inconvenientes en la salud humana.

Existen limitantes de orden jurídico que inviabilizan algunos usos (ej.: cultivos y plantas fotovoltaicas) a determinadas distancias de los centros poblados y que implican afectaciones que superan el área a re categorizar. Entre otros se afectaría al área definida como paisaje "Paisaje Cultural Tutelado" (Ex Naranjales de Solari) "debido a que constituye un micro paisaje de alta en sus valores culturales y naturales, cabiéndole las correspondientes protecciones cautelares para su transformación y subdivisión del suelo" (Decreto 6953/016).

Figura N° 2. Usos del suelo en predios vecinos



Fuente: elaboración Grupo de Estudios Territoriales

### Transformaciones irreversibles del uso del suelo rural productivo

El cambio de los atributos del suelo de categoría rural a suburbana, es un proceso irreversible que ocasiona gran impacto en el predio y en las zonas cercanas, impermeabilizaciones y movimientos de suelos, construcción de infraestructura y edificios, que facilitan aumentos de las escorrentías de las aguas de lluvia y mayores erosiones, contaminación de las napas freáticas, pérdida de biodiversidad y disminución de los servicios ambientales.

### Impactos sobre la naturaleza

#### Impactos en la cuenca del Río Daymán

Se analiza con un enfoque de cuenca que dimensione las interacciones con las actividades existentes en el entorno del proyecto, en especial las ubicadas en la cuenca del Río Daymán (a través del Arroyo Ceibal Grande y la Cañada Doña Jacinta).

A través de estos afluentes del Daymán, el proyecto arriesga afectar la calidad de aguas del mismo, comprometer la calidad ambiental de Termas y afectar la actividad turística.

### Fragmentación ecológica

La instalación del proyecto genera un paisaje rural-urbano con una alta fragmentación de los ecosistemas, afectando la conectividad ecológica e influyendo sobre numerosos procesos ecológicos incluso en la pérdida de biodiversidad que afectará los servicios ecosistémicos.

### Algunas reflexiones

Esta investigación demuestra que muchos de los aspectos claves no fueron considerados ni en la propuesta que llega a la Intendencia ni en los estudios que realiza la misma.

Este proyecto puede considerarse dentro del llamado “extrativismo urbano” que pretende llevarse los recursos sin medir las consecuencias que puede tener en la localidad, existe una gran posibilidad que deje un saldo de pocos ganadores y muchos perdedores.

Es altamente perjudicial para los intereses de la microrregión de Salto la instalación de este proyecto, las afectaciones que produce en cada una de las dimensiones estudiadas deja un saldo negativo en las relaciones ambientales, tanto en los aspectos vinculados al medio físico como los vinculados al sociocultural.

## Bibliografía

Berensztein, C. (2019). *Estudio socioeconómico de la ciudad de Salto a partir del desarrollo del clústerturístico y de servicios “El Milagro”*. Buenos Aires.

Canal 4HD Salto-YouTube. (30 de setiembre de 2019). Obtenido de [https://www.youtube.com/watch?v=xtEqPi\\_1cJk](https://www.youtube.com/watch?v=xtEqPi_1cJk)

Consejo de Europa. (2000). *Convenio Europeo del Paisaje*. Florencia.

- Févre, R. y Sciascia, G. (2015). *Evaluación de impacto ambiental XII Curso Internacional de Postgrado*. Buenos Aires: Fundabaires.
- García, R. (2006). *Sistemas Complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Barcelona: Gedisa.
- IMPO. (s.f.). *Centro de Información Oficial*. Obtenido de <https://www.impo.com.uy/>
- Liu, J., Dietz, T., Carpenter, S. R., Alberti, M., Folke, C., Moran, E., . . . Taylor, W. W. (14 de set de 2007). Complexity of Coupled Human and Natural System. *Science*, 1512-1516.
- Morin, E. (1998). *Introducción al Pensamiento Complejo*. Gedisa.
- MVOTMA. (2018). Premio nacional de urbanismo 2017. *Territorios inclusivos y sostenibles*. Montevideo: Comunicación Dinot MVOTMA.
- Nogué, J. (2010). Teoría y paisaje. En A. Luna y I. Valverde. *Teoría y paisaje: reflexiones desde miradas interdisciplinarias* (pp. 25-41). Barcelona: Observatorio del Paisaje - Universidad Pompeu Fabra.
- Ortín, J. (2010). La perspectiva cultural en el análisis y la intervención territorial. En P. Sánchez Vera, y A. Riella. *Globalización y perspectivas de la integración regional* (pp. 76-101). Murcia: Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones.
- Rozas, P. y Figueroa, O. (2006). *Conectividad, ámbitos de impacto y desarrollo territorial: analisis de experiencias internacionales*. Santiago de Chile: Cepal.
- Rubio, A., Verme, L., Galain, J. y Cervetto, A. M. (2020). *Informe Ambiental Estratégico. "Revisión Parcial del Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la ciudad de Salto y su Microrregión" Recategorización de los padrones rurales N° 2220, 12463, 12462*. Salto.
- Vásquez Duplat, A. Ma. (2017). *Extractivismo urbano. Debates para una construcción colectiva de las ciudades*. Buenos Aires: Fundación Rosa Luxemburgo; Ceapi; El Colectivo.
- Venturini, E. (2011). *Diseño para un mundo sustentable. Reflexiones teóricas y experiencias en Diseño Industrial*. Córdoba: Área publicaciones de la FAUDI-UNC.