

TENSIONES DISRUPTIVAS EN LA PLANIFICACIÓN URBANA CONTEMPORÁNEA DE CIUDADES INTERMEDIAS: REVISIÓN DEL PLAN LOCAL DE SALTO Y LOBBY EXTRACTIVISTA

Oswaldo Sabaño, Natalia Bisio y Nicolás Fernández

Grupo de Estudios Territoriales (GET), CENUR Litoral Norte Sede Salto / Universidad de la República.

bisio.carvalho@gmail.com

Palabras clave: extractivismo urbano, ordenamiento territorial, participación social.

Introducción

El trabajo que se presenta, se enmarca en una de las líneas de investigación llevadas a cabo por el Grupo de Estudios Territoriales del CenUR Litoral Norte de la UdelaR. La problematización en torno a las formas mediante las cuales el ordenamiento territorial es pensado en términos del derecho a la ciudad, constituye un elemento central de la reflexión que desde allí se pretende realizar. Así pues, en este caso, se indaga en los cambios promovidos recientemente en la planificación local de la Ciudad de Salto, a raíz de un eventual desarrollo inmobiliario y de servicios que tendría lugar fuera del área prevista para tales fines por el Plan de ordenamiento territorial de la ciudad y su microrregión vigente. Con la reciente iniciativa del Ejecutivo departamental de revisar el Plan Local, se busca transformar suelo rural a suburbano para radicar en el área recategorizada un “Clúster residencial y de servicios” que habilitará fundamentalmente, la instalación de complejos residenciales cerrados. La legislación nacional a través de Ley N° 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) en materia de política pública dota a los gobiernos departamentales con la potestad para definir la planificación en la jurisdicción de su territorio, alcanzando a instituir la categorización de suelos y por tanto el destino de usos y edificabilidad de los mismos. En este escenario, la potencial modificación del modelo de ordenamiento territorial vigente, basado en criterios tales como la sustentabilidad (social, económica y ambiental) y la participación social en su construcción, constituye el objeto del presente documento, en cuyo marco se propone la urbanización de suelo rural. Analizar las implicancias socio-urbanas del cambio en la política pública del ordenamiento territorial de la ciudad de Salto y su microrregión, así como el proceso de participación ciudadana generado en el marco de la revisión del Plan Local propuesta por el Gobierno Departamental para la implementación del proyecto denominado El Milagro, son los objetivos que orientan las reflexiones que en él se desarrollan.

Marco De Referencia

Una de las categorías desde la cual se analiza el fenómeno, refiere al ordenamiento territorial en ciudades intermedias (Martínez & Altmann, 2015) visto desde una nueva racionalidad caracterizada por la planificación territorial y la sostenibilidad ambiental instalada desde la promulgación en Uruguay de la Ley N° 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) promotora de un planeamiento responsable del territorio (Arana, 2010). Las lógicas neoliberales contemporáneas de los fenómenos extractivistas urbanos que se centran en utilizar los medios de la especulación inmobiliaria para extraer rentas extraordinarias facilitados por la obtención de flexibilidades normativas (Viale, 2017; Lefebvre, 1978), son uno de los elementos que tensionan los procesos de planificación local de forma novedosa para ciudades de esta escala. Una de las formas en las que se materializan estos nuevos fenómenos territoriales de carácter extractivista son los denominados barrios privados, que para Uruguay tienen sus orígenes en la década de 1990, pero que recientemente han saltado el área metropolitana en busca de instalarse en el interior profundo (Pérez Sánchez & Ravela 2021), como es el caso del Proyecto El Milagro (PEM) en Salto.

Otra de las categorías empleadas para entender el fenómeno en cuestión, refiere a la participación asociada a la gestión de la política pública entendida como “un proceso de aprendizaje colectivo para aumentar la capacidad de resolver problemas por parte de una comunidad” (Aguilar Villanueva, 2000: 82). En este marco, la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisión sobre los aspectos que conforman la realidad en la que viven, se ha convertido desde las últimas décadas del siglo XX, en una condición sine qua non para fortalecer o cualificar la vida democrática, materializándose en sistemas normativos, que no solo la promueven en términos de aspiración deseable, sino que la colocan como instancia obligada para poner en marcha ciertas acciones gubernamentales. Pensar la gestión de la política en términos inclusivos implica, por un lado, considerar a los ciudadanos protagonistas en la construcción de la “cosa pública”, y por otro, establecer espacios gubernamentales que habiliten la democratización en el acceso a la información y en el debate público a partir de ella (Adelantado 2009). En este marco, el sistema normativo uruguayo ha incorporado en los últimos quince años, la participación ciudadana en la planificación y la gestión del territorio, definiendo su “promoción 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 (LOTDS Art.5°).

El Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Ciudad de Salto y su Microrregión (PLOT Salto) es el resultado de un proceso particular de planificación local que comienza en la década del 90 sobre la ciudad de Salto, y se consolida enmarcado en los preceptos de LOTDS como el plan de la ciudad y su entorno microrregional. Esta planificación acordada por la unanimidad en el gobierno departamental involucró en su proceso de elaboración distintas y amplias instancias de consulta pública. Este proceso arroja como resultado un modelo de estructuración territorial concertado social y políticamente, y propone 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, que se concreta en 2016 con el Decreto Departamental 6953/2016.

Metodología

El diseño metodológico, descriptivo-explicativo, se basó en la descripción y análisis del proceso de revisión del Plan Local de Salto y su Microrregión a partir de la lectura de datos secundarios referidos a su contenido, así como de los documentos presentados por la Intendencia de Salto para su revisión (Documento Avance e Informe Ambiental Estratégico), y dos informes elaborados por los desarrolladores del proyecto El Milagro (Informe Ambiental Estratégico elaborado por ENVIRO Consultores, y Estudio socioeconómico de la ciudad de Salto por la Consultora Berenzstein). Para su análisis se tomaron como referencia aspectos del fenómeno vinculados a dimensiones tales como: rol del gobierno departamental y de la ciudadanía en el proceso de discusión del Plan, justificación de su revisión, evaluación del impacto de la intervención propuesta en términos urbanos y sociales.

Presentación del caso

El 29 de diciembre de 2020 (en un escenario de fuertes restricciones producto de la pandemia), el Gobierno Departamental de Salto pone de manifiesto dos documentos 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), coincidentes con la propuesta presentada por un grupo de desarrolladores para la ejecución de un megaproyecto habitacional, educativo y turístico, denominado “El Milagro”. Desde ese momento a la fecha no se ha generado ni una sola instancia abierta a la ciudadanía para conocer la propuesta y sobre todo, su fundamentación. El manejo ha sido básicamente a través de la prensa local y nacional, con dificultades por parte de la ciudadanía para acceder a información sobre dicho proyecto que es presentado por autoridades locales como “un antes y un después” para el departamento. La documentación referida a la propuesta elaborada por el grupo de desarrolladores que se analiza en este trabajo, ha sido obtenida por parte de actores políticos preocupados por la situación para quienes también, el acceso a ella, ha sido condicionado y cercenado. Asimismo, en el marco de la ley de acceso a la información pública (Ley N° 18.381), se han solicitado informes complementarios a la Dirección Nacional de Medio Ambiente, Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial y a OSE (Obras Sanitarias del Estado).

Resultados

Desde que en Uruguay se aprobó la LOTDS, entre las potestades que asumen los Gobiernos Departamentales, la de categorizar suelo es de las más relevantes, pues a través de dicha acción, se le concede al suelo las atribuciones inherentes a diferentes destinos de uso. En este marco, los Gobiernos Departamentales pueden manejar de forma discrecional el territorio

de su jurisdicción a fin de facilitar procesos de integración y desarrollo.

Los procesos de planificación departamental son fruto de acciones políticas y técnicas que a través de los criterios generales establecidos en la LOTDS transitan diferentes caminos tendientes a atender, en forma ordenada y sostenible, las necesidades habitacionales, productivas y de bienestar de su población. Tal como lo establece la normativa, estos caminos deberían propender siempre a salvaguardar el interés general y a favorecer la equidistribución de cargas y beneficios, mediante una distribución justa y equilibrada de éstos y una compensación por eventuales pérdidas.

Teniendo en cuenta los objetivos propuestos, el estudio realizado da cuenta de que la propuesta de recategorización de suelo, finalidad de la revisión del Plan, no tiene razones explícitas ni fundadas que la justifiquen. Carece en esencia de un modelo de desarrollo territorial adecuado para la ciudad de Salto y su Microrregión que pueda sustituir al existente. 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. 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. Sumado a ello, 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.

La fundamentación y el procedimiento mediante el cual el Gobierno Departamental pone a consideración de la ciudadanía la revisión parcial del Plan Local de Salto y su microrregión para la recategorización de tres padrones de suelo rural, reflejan al menos dos tensiones que irrumpen abruptamente con el devenir histórico que caracterizó el crecimiento de la ciudad y su articulación con su entorno. En primer lugar, cuestiona y modifica los lineamientos estratégicos del Plan vigente, proponiendo una lógica disruptiva en términos de expansión urbana y de sostenibilidad socio-ambiental. En segundo, rompe con la trayectoria participativa y pluripartidaria que caracterizó la elaboración de los planes departamentales y demás instrumentos de ordenamiento territorial.

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. En este sentido, se entiende que se propone una modificación del modelo territorial existente sin explicar los motivos ni tampoco explicitar las ventajas que tendría la supuesta inversión sobre la realidad actual del departamento y su población. Concluyendo las reflexiones, cabe

preguntarse si la razón central que motiva la revisión del Plan consiste en implementar una propuesta de desarrollo para el departamento, o se trata una vez más, de una valorización inmobiliaria especulativa de beneficio particular. Todo indica que se trata de la segunda y lamentable opción.

Bibliografía

- Adelantado, J. (2009). Por una gestión “inclusiva” de la política social. En M. Chiara y M. Di Virgilio (Org.). En *Gestión de la política social*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Aguilar Villanueva, L. (2000). *La hechura de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Arana, M. (2010). Una legislación necesaria. Hacia el planeamiento responsable del territorio. En Intendencia de Montevideo. *Reflexiones sobre la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*.
- Berensztein, C. (2019). *Estudio socioeconómico de la ciudad de Salto a partir del desarrollo del clúster turístico y de servicios “El Milagro”*. Buenos Aires.
- ENVIRO Consultores. (2019). *Informe Ambiental Estratégico del Clúster Turístico y de Servicios proyecto “EL MILAGRO” (PEM) Padrones 12.462, 12.463 y 2.220 de la 3ra. Sección Catastral Salto, Uruguay*. Montevideo.
- Pérez, M. y Ravela, J. (2021). ¿Ciudades burbujas?: el fenómeno de los barrios privados. En J. Geymonat (coord.). *Los de arriba. Estudios sobre la riqueza en el Uruguay*. Montevideo: FUCVAM.
- Harvey, D. (2005). El “nuevo” imperialismo: acumulación por desposesión. En L. Panitch, & C. Layes (Editores), *El nuevo desafío imperial*. Buenos Aires: CLACSO.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Ediciones Akal.
- Intendencia de Salto. (2020). *Documento avance revisión parcial del plan local de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible de la ciudad de Salto y su microrregión*. Salto.
- Kliksberg, B. (1999). Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo. *Revista de la CEPAL*, 69, 85-102.
- Lefebvre, H. (1978). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Península..
- Martínez, E. J., Delgado, M., & Altmann, L. (2016). *Sistema Urbano Nacional: una caracterización con base en la movilidad de pasajeros*. Montevideo: MVOTMA.
- 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.
- Viale, E. (2017). Prólogo El extractivismo urbano. En A. M. Vásquez Duplat. *Extractivismo urbano. Debates para una construcción colectiva de las ciudades* (p. 81). Buenos Aires: Fundación Rosa Luxemburgo; CEAPI, El colectivo.