

*Dossier: III Encuentro Latinoamericano de los Territorios Posibles. Parte I*

# Impactos por megaemprendimientos inmobiliarios en área rural Caso: “Proyecto el Milagro” en Salto, Uruguay

Rogelio Texeira<sup>1\*</sup>

<sup>1</sup> Grupo Estudios Territoriales, CenUR-Litoral Norte, sede Salto, Universidad de la República, Uruguay.

\* E-mail: [rtexeira@unorte.edu.uy](mailto:rtexeira@unorte.edu.uy)

Recibido: 23/04/2024; Aceptado: 31/05/2024; Publicado: 22/07/2024

## Resumen

La Intendencia de Salto inició la revisión parcial del Plan Local de Ordenamiento Territorial para ajustar la normativa en contra de las estrategias del plan, (categorizar suelo rural en suburbano en el régimen de barrios privados y adecuarla a intereses particulares). A pedido de los promotores del Proyecto El Milagro (PEM), un megaemprendimiento inmobiliario que expande la mancha urbana en 568 hectáreas sobre el “Cinturón Hortifrutícola”. Articulando miradas disciplinares sobre las condiciones de sustentabilidad del desarrollo, el Grupo de Estudios Territoriales investigó, desde fuentes secundarias para develar los potenciales impactos ambientales y territoriales que traería la concreción del proyecto y generar información que permita elevar la calidad del debate en la comunidad. Riesgos para la sostenibilidad territorial y el logro de una ciudad democrática e integrada según los principios que rigen la política de ordenamiento territorial del país; impactos y externalidades de diversa índole y gravedad que la propuesta genera y terceriza que, sumado a interrogantes que deja sin responder; prácticas que imponen proyectos concebidos desde la unidimensionalidad del desarrollo como proceso económico-financiero que soslaya la integralidad de los procesos territoriales hace presumir un saldo de pocos ganadores y muchos perdedores. El activo involucramiento del gobierno local ante la exigencia de flexibilización de la regulación, es indicativa de la función estatal en una nueva fase neoliberal de producción territorial. A dos años de concluidas las investigaciones principales, se revisan las mismas.

**Palabras clave:** Impactos ambientales; impactos territoriales; megaemprendimientos inmobiliarios; neoliberalismo extractivista

## Nota:

Esta publicación se hizo a partir de la investigación colectiva e interdisciplinaria realizada por el GRUPO de Estudios Territoriales del Cenur-LN de la UdelaR durante los años 2020-21 y fue parcialmente presentado como un aporte para la discusión del Simposio Gestión Integral del Territorio: debates, estrategias y propuestas” del III Encuentro Latinoamericano de Territorios Posibles realizado en La Plata (Argentina) en abril de 2023.

## Impacts from real estate mega-ventures in rural áreas. Case: "Proyecto El Milagro" in Salto, Uruguay

### Abstract

The Municipality of Salto began the partial review of the Local Territorial Planning Plan in order to adjust the regulations against the strategies of the plan, (categorizing rural land into suburban in the regime of private neighborhoods and adapting it to particular interests). At request of the promoters of the El Milagro Project (PEM), a real estate mega-venture that expands 568 hectares the urban area over the so-called "Cinturón Hortifrutícola". Articulating disciplinary views on the conditions of sustainability of the development, the Grupo de Estudios Territoriales investigated, from secondary sources to reveal the potential environmental and territorial impacts that the completion of the project would bring, and generate information that allows raising the quality of the debate in the community. Risks for territorial sustainability and the achievement of a democratic and integrated city according to the principles that govern the country's territorial planning policy; impacts and externalities of diverse nature and severity that the proposal generates and outsources, added to questions that it leaves unanswered; practices that impose projects conceived from the one-dimensionality of development as an economic-financial process that ignores the integrality of territorial processes leads to the assumption of a balance of few winners and many losers. The active involvement of the local government in the face of the demand for more flexible regulation is indicative of the state's role in a new neoliberal phase of territorial production. Two years after the main investigations concluded, they are reviewed.

### 1. Introducción

La ciudad de Salto, se ubica en la costa del Río Uruguay, frente a la ciudad entrerriana de Concordia con quien comparte el origen vinculado a la navegación asociada a las misiones jesuíticas. Con condiciones topográficas muy particulares, donde la presencia de los Arroyos Sauzal y Ceibal condicionaron su crecimiento actuando como límites naturales hasta la primer mitad del siglo XX en que el damero los superó permitiendo articular el casco central con los asentamientos existentes hacia afuera de los mismos extendiendo la ciudad hacia el norte y el sur.

En su proceso histórico continuó su extensión, alcanzando casi 3800 hectáreas en los actuales límites urbanos con la particularidad que dentro de ese perímetro tiene espacio suficiente para albergar el crecimiento demográfico previsto durante décadas. En el año 2011 (INE, 2011), Salto contaba con 104.011 habitantes, para Uruguay se proyectaba una tasa de crecimiento demográfico en caída desde el 0,4% en 2011 a 0,1 en 2044 y se estimaba para el departamento de Salto un aumento de la población al 2020 en cerca de 10.000 habitantes (INE, 2014).

En el entorno de la ciudad y a partir de la segunda mitad del siglo XIX, se consolida el llamado Cinturón Hortifrutícola, con el aporte y empuje de la inmigración europea y en modelos de producción familiar. Cuenta con diferentes tipos de suelo, presencia de aguas de calidad y cantidad (superficiales y subterráneas) y el clima como factores claves que permiten sostener una producción

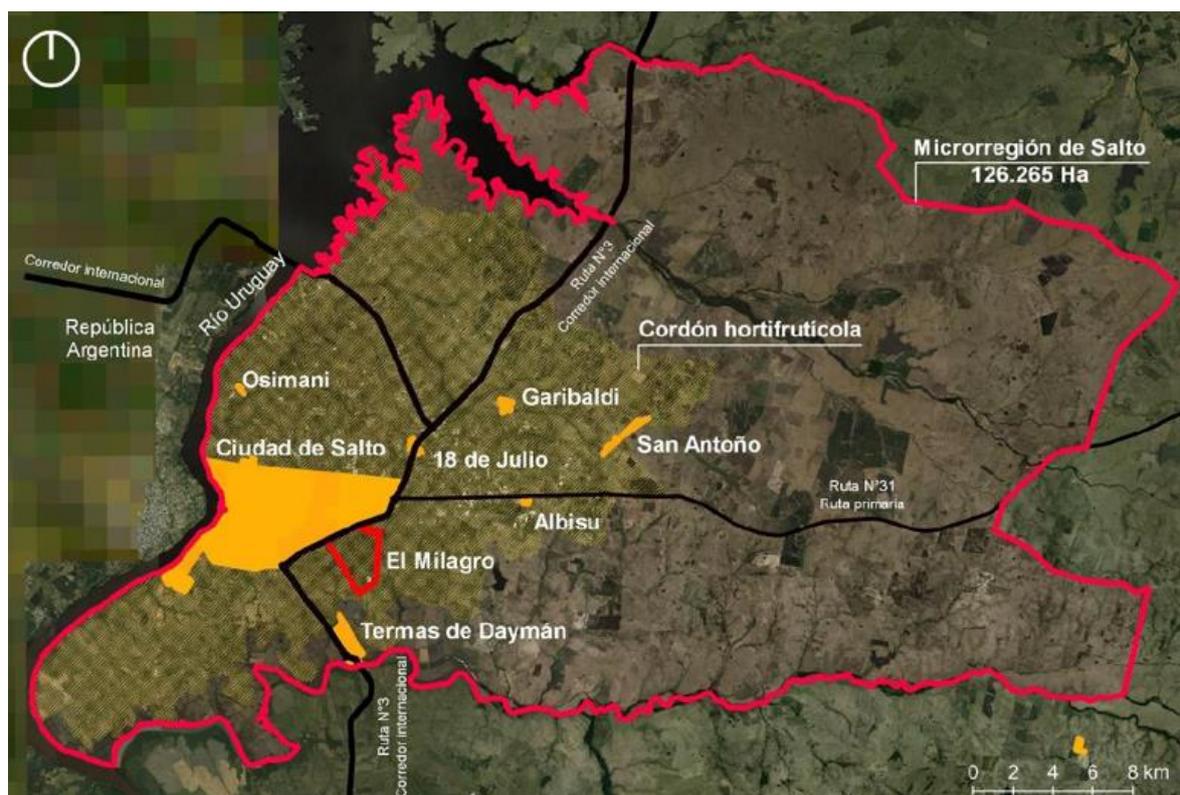
intensiva junto a la permanente incorporación de tecnología para la producción y procesamiento para la comercialización, les permite llegar con productos a otros mercados.

Esta zona conformó una especie de “archipiélago” de pequeños y minúsculos centros poblados independientes con particularidades propias, pero que interconectados generan una identidad local y regional que conforma la microrregión de Salto como la interrelación directa de la ciudad con esta estructura territorial rural productiva.

Actualmente, el cinturón hortifrutícola de Salto cuenta con 414 explotaciones hortícolas en 2396 hectáreas, de las cuales 1943 y 453 corresponden a horticultura a campo y cultivos hortícolas protegidos respectivamente (DIEA-MGAP, 2011). Asimismo, Salto es un importante productor de cítricos, destacándose en la región norte donde alcanza 13.297 hectáreas, el 91% del total país (DIEA-MGAP, 2020)

Salto cuenta, además con tradición de planificación territorial. Con el desarrollo de un trabajo abierto y participativo logró que los diversos planes territoriales fueran aprobados por la casi unanimidad de la Junta Departamental. En ese sentido, se destacan, el Decreto 6524/2011 Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y el Decreto 6953/2016, Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la ciudad de Salto y su Microrregión (en adelante POTDS), este último premio nacional de urbanismo (2017) por el desarrollo de estrategias consistentes.

**Figura 1.** Microrregión de Salto. Se indican áreas urbanas de la Ciudad de Salto y Termas de Daymán, el cinturón hortifrutícola y el área rural con otros usos.



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

En él se establecen como estrategias de ordenamiento:

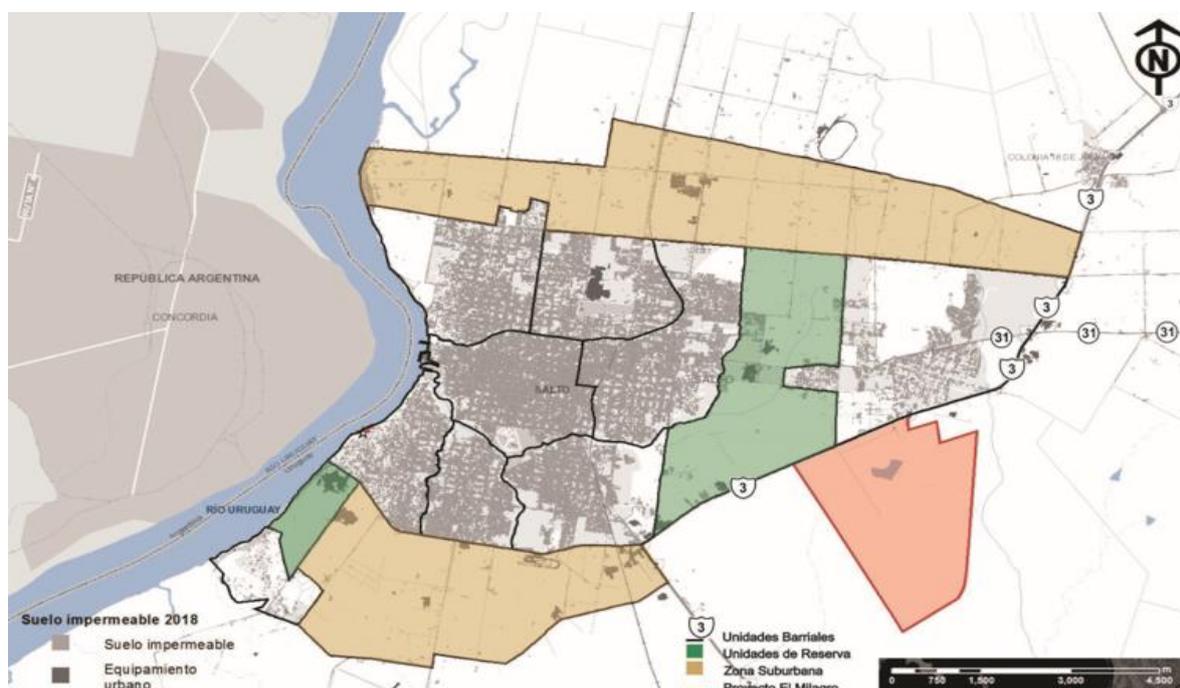
“ la consolidación de la ciudad de Salto como una cabecera regional del litoral del río Uruguay, la contención de los límites urbanos de la ciudad y por ende la protección del suelo rural de la microrregión, el fortalecimiento de las Unidades Barriales y de Reserva de la ciudad y la consolidación de los centros poblados del cordón hortifrutícola.

...afirmar y orientar una organización territorial más compleja, contemplar el paisaje identificando unidades y micropaisajes de especial significación cultural y natural, facilitar la localización reglada de múltiples usos territoriales, apuntar a un piso de calidad y diversidad urbana destacada a nivel nacional y promover un Salto ambientalmente más amigable”. (MVOTMA, 2018: 18)

Previamente, se había elaborado el Plan Local de Ordenamiento Territorial del Centro Poblado Turístico de Termas del Daymán (Decreto 6726/2013). Aprobado por unanimidad de los ediles presentes, pero con la particularidad de ser elaborado de urgencia porque se habían anunciado inversores interesados en desarrollar algunas propuestas vinculadas a hotelería y viviendas de uso temporario y permanente de alta gama en la localidad.

Este plan transformó suelo rural en sub-urbano y habilitó la construcción de Urbanizaciones en Propiedad Horizontal (UPH) con algunas limitaciones a los efectos de evitar grandes extensiones de superficie con usos urbanos bajo control privado y reservó suelo clasificado como potencialmente transformable. Esto permitiría, de ser necesario avanzar rápidamente en una recategorización mediante la aplicación de un Programa de Actuación Integrado (PAI) (art. 21 de la LOTYDS).

**Figura 2.** Área urbana y propuesta urbanización. Se indican zonas urbanas y suburbanas, áreas de reserva y polígono del PEM.



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

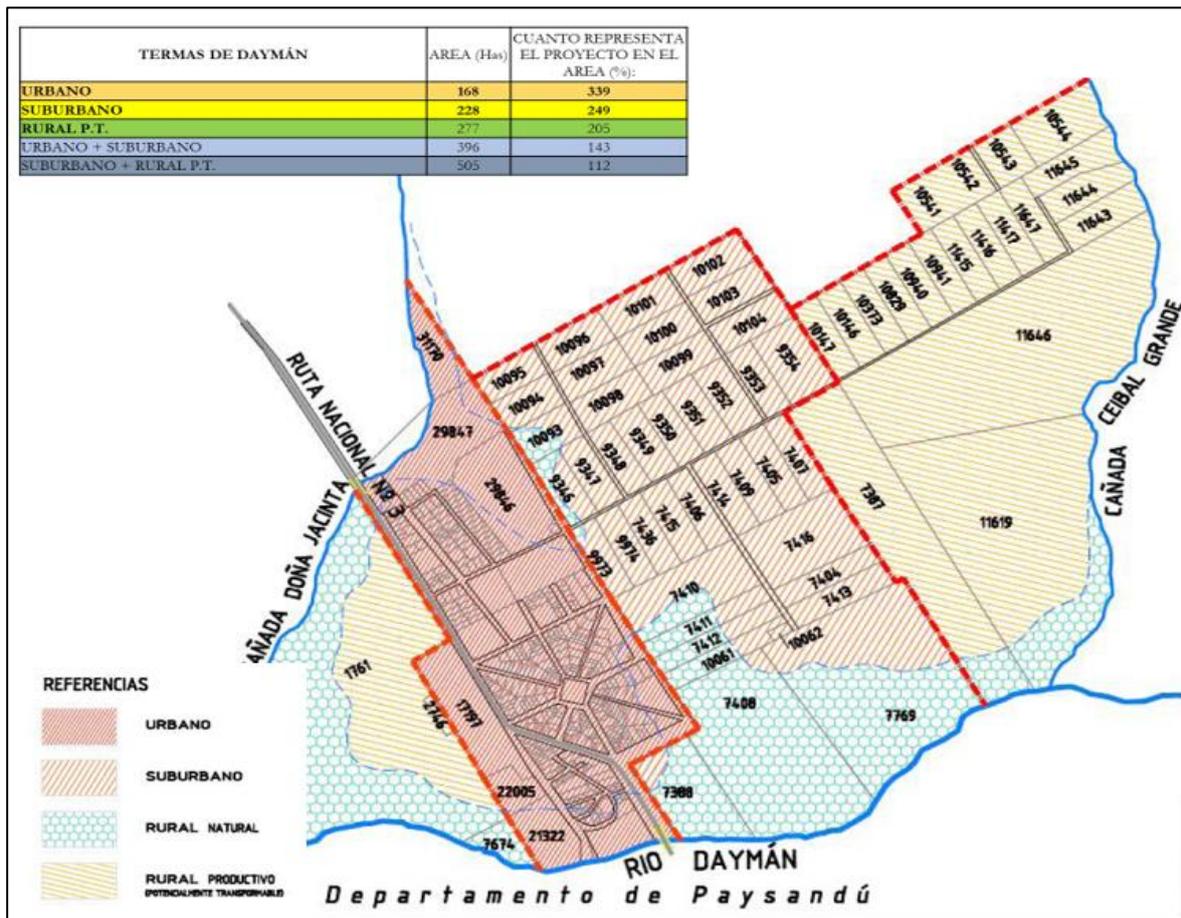
Reconoce como categoría urbano las 168 ha preexistentes y categoriza como sub-urbano 228 ha a las que llama “zona rur-turística” y admite predios de más de 5 ha (art. 35) y la implantación de pequeñas UPH con algunas características que se detallan en el artículo 46, de las que remarcamos las dimensiones de la “parcela madre” de entre 5 y 12 ha y un máximo de 8 unidades de uso exclusivo por parcela, admitiendo cada unidad una única “vivienda unifamiliar o unidad de habitación” (IMPO, Centro de Información Oficial, 2023)

Este plan deja 277 ha como potencialmente transformable (art.20) mediante la utilización del PAI que obliga a la planificación concertada entre la Intendencia y los propietarios. La propuesta que obligó a generar normativa de apuro no se concretó y esos predios antes rurales siguen practicando sin usos urbanos.

En 2020, la Intendencia de Salto, a pedido de los promotores del Proyecto el Milagro (PEM), inició el proceso de revisión del POTDS, para ajustar la normativa existente a sus intereses particulares y en contravención de algunas de las estrategias generales del plan. Los promotores del proyecto se presentan bajo la firma FOMEX S.A., pero son parte del llamado Grupo La Tahona (<https://www.latahona.com.uy>) que se dedica a proyectos inmobiliarios, fundamentalmente a barrios privados.

La propuesta se tramita en el expediente 2019/22313 (Intendencia de Salto, 2019) durante primer semestre de 2019 e incluye una nota de presentación (fecha el 31 de mayo de 2019) y dos documentos, el “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” elaborado por “Enviro Consultores” (Enviro Consultores, 2019) y un “Estudio socioeconómico de la ciudad de Salto a partir del desarrollo del clúster turístico y de servicios ‘El Milagro’” realizado por la consultora Berensztein de Buenos Aires (Berensztein, 2019).

Figura 3. Centro Poblado Turístico Termas de Daymán, Área urbana, suburbana y rural-potencialmente transformable.



Fuente: Elaboración Grupo Estudios Territoriales.

Piden que recategoricen suelo, de rural a suburbano, con habilitación para utilizarlo como UPH (Unidades de Propiedad Horizontal), régimen jurídico que habilita los barrios privados, en 3 de los más de 2500 padrones rurales comprendidos en el área de aplicación del POTDS. La superficie de estos padrones (568 ha) equivale al 20% del suelo urbano consolidado.

El art. 33 de la ley de OT, define como suelo de categoría suburbana a “las áreas de suelo constituidas por enclaves con usos, actividades e instalaciones de tipo urbano o zonas en que éstas predominen, dispersos en el territorio o contiguos a los centros poblados, según lo establezcan los instrumentos de ordenamiento territorial” (IMPO, Centro de Información Oficial, 2023) Si bien en este caso, la modificación de la categoría del suelo va en contraposición a las estrategias del plan, aparentemente, se opta por proponer transformar en suelo sub-urbano, porque pretender hacerlo a suelo rural en urbano como revisión parcial sería demasiado burdo.

La propuesta está orientada a 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: 71)

Sin embargo, cuando se profundiza en el análisis de la propuesta, el PEM propone la división de los predios en 2500 lotes destinados a residencias unifamiliares y 5 macrolotes para otros desarrollos que no se detallan en la propuesta. Quienes lo impulsan, estiman que su construcción demandará diez años, previendo comercializar anualmente 50 hectáreas, a razón de "250 lotes por año y un macrolote cada dos años" (Berensztein, 2019: 55).

Este proyecto se ubica al sur de la ruta nacional N°3, límite urbano que funciona como by-pass a Salto para el transporte de media y larga distancia, especialmente de cargas y está tipificada por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas como un "Corredor Internacional" que comunica el sur de Brasil, el litoral y norte argentino, Paraguay y Bolivia con el sur de Uruguay, especialmente con los puertos de Montevideo y Nueva Palmira. Además de servir como conector interno de nuestro país, oficiando como principal ruta de salida de la producción del litoral norte uruguayo hacia Montevideo, el principal mercado interno.

Si bien la propuesta estuvo en manos de la Intendencia de Salto desde el primer semestre del año 2019, es recién en 2020 que toma estado público a través del Intendente Andrés Lima durante la campaña electoral departamental buscando su reelección (Lima, 2020). Inmediatamente logra el apoyo casi unánime de los demás candidatos a Intendente que lo presentan como una propuesta que transformará positivamente la economía y la ciudad de Salto. La emergencia del PEM en la escena pública durante la campaña electoral, está asociada a testimonios de personas que manifiestan haber recibido promesas de trabajo (desde varios dirigentes de distintos partidos políticos) en las obras del PEM de inicio inmediato a cambio de apoyos a sus candidatos.

**Tabla 1.** Relación entre áreas urbanas de Salto y la superficie del PEM de 568 ha.

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	

Fuente: Elaboración Grupo Estudios Territoriales.

Al día de hoy, según información de prensa, los promotores del PEM habrían desestimado esta propuesta y estarían enfocados en otros negocios inmobiliarios. La Puesta de Manifiesto, se hace a partir de la Resolución 355/2020 (Intendencia de Salto, 2020) que es acompañada con la publicación en su página web de dos documentos: uno llamado "Documento avance revisión parcial del plan local de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible de la ciudad de Salto y su microrregión"

(Rubio, Verme, Galain, & Cervetto, 2020) y un “Informe Ambiental Estratégico” (Intendencia de Salto, 2020).

## 2. Materiales y métodos

El marco teórico y la metodología de esta investigación fue profusamente desarrollado en oportunidad de la ponencia realizada en el XXIII Coloquio de Transformaciones territoriales de la AUGM (Texeira & Bozzo, 2021), a efectos de facilitar la comprensión se incluye en este artículo una síntesis.

Dada la multidimensionalidad y complejidad del fenómeno y de la propuesta en cuestión, la investigación se basó en una metodología de corte mixto, procurando recuperar la complejidad del mismo. En este sentido, la lectura realizada incorporó aportes de la (Morin, 1998: 143) (García, 2006: 87), con el desafío de desarrollar un análisis de los sistemas acoplados (Liu et al 2007) sobre el territorio y el ambiente, que en definitiva supere los límites disciplinares y recupere los vínculos “entre el sistema de relaciones socio-culturales” (Ortín, 2010: 94) y los espacios que ocupan, donde el ambiente se constituye por los procesos entre “el medio natural y el medio antrópico o socioeconómico” (Févre & Sciascia, 2015: 9)

Con el objetivo de analizar las consecuencias que sobre el territorio y el ambiente que tendría este megaemprendimiento inmobiliario se establecen cuatro dimensiones:

Continuidad-ruptura, que se manifiesta en lo físico-espacial, pero que tiene directa incidencia en el fomento creciente de socialización entre grupos cada vez más homogéneos;

Paisaje, porque el soporte sobre el que se realizan las actividades humanas es una construcción colectiva a lo largo del tiempo de interacción entre factores naturales y humanos, hace necesario analizar las afectaciones sociales y física del paisaje;

Ecosistemas, como “organización vital de un... espacio” (Gómez Orea & Gómez Villarino, 2013: 42) considerando los principios establecidos por la normativa nacional en especial en la ley General del Ambiente de 2000 y en la Política Nacional de Aguas de 2009;

Socio-económica, por la condición de diseño de este proyecto que se sustenta en una visión unidimensional del desarrollo como proceso económico-financiero.

De este modo, la estrategia de investigación se basó en determinar los impactos que el PEM causaría sobre el territorio y el ambiente. La documentación generada 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 y territoriales generados, tampoco se puede establecer la “capacidad de carga” del ecosistema y su capacidad de resiliencia.

A partir del análisis de fuentes oficiales secundarias, de un estudio biofísico del área en cuestión, de la bibliografía de la temática en especial vinculada a la zona y entrevistas a referentes calificados se

evalúan las consecuencias de las transformaciones 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.

### 3. Resultados

Para facilitar la lectura, los impactos detectados se agrupan en categorías según su relación a cuestiones socio-urbano-territoriales, productivas, ecológicas, institucionales y asociadas al desarrollo.

#### 3.1. Socio-urbano-territorial

##### 3.1.1. 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 en dinero implicará un incremento en la generación de gases de efecto invernadero y mayores tiempos para realizar los desplazamientos de personas y cargas.

La ciudad de Salto con una densidad de 27,4 hab/ha, tiene resuelta dentro de la actual planta urbana su crecimiento por un tiempo razonable y previsible, aun sin aumentar la densificación, contemplando la necesaria integración social, así como las inversiones en infraestructura requeridas, costos operativos y uso racional de los diferentes tipos de suelos que implica.

Asimismo, cuenta en la planta urbana, con las llamadas Áreas de Desarrollo Especial y en Termas de Daymán con superficie a desarrollar, que permiten en forma conjunta sostener en el suelo ya categorizado todas las actividades en las dimensiones que se mencionan en el PEM, lo que sería mucho más provechoso, ya que se apostaría por consolidar el desarrollo de Termas de Daymán y por consolidar y densificar áreas de la ciudad de Salto.

##### 3.1.2. Acercar la ciudad a Termas

Existe una tensión territorial tendiente a la conurbación de la ciudad con Termas de Daymán que se manifiesta en un lento pero continuo cambio del uso de los predios productivos con frente a la ruta hacia usos residenciales y de servicios y en la verificación de una tendencia en Termas vinculado al cambio de destino de muchos de residencia temporal hacia residencia permanente.

La implantación de un emprendimientos de estas características generará al menos dos efectos negativos: la instalación de infraestructura vinculada al turismo termal que compite directamente con la existente y una aceleración del proceso de conurbación, a partir del que Termas de Daymán pierda su carácter y las posibilidades de aporte al desarrollo de Salto.

### 3.1.3. Cruzar la ruta: conectividad/rupture.

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 pronta para el inicio de sus operaciones) y el proyectado puerto binacional de barcazas en el río Uruguay, al sur de Salto y cercano a la desembocadura del Río Daymán, con vocación de ser un importante lugar de salida de toda la carga exportable de la región y sur de Brasil.

El crecimiento del área urbana como resultado del PEM, generaría múltiples cruces vehiculares y peatonales que comprometerán el funcionamiento como corredor internacional del tramo de ruta frente al predio, entre las rotondas de “La Gaviota” y la del empalme de las rutas 3 y 31, fundamental para canalizar el transporte de carga regional, nacional e internacional.

La instalación del PEM al otro lado de esta ruta genera una importante interferencia entre el tránsito y la movilidad urbana y el transporte carretero de media y larga distancia, que afectaría de manera creciente, la seguridad vial, comprometiendo la conexión carretera norte-sur, la conexión con el puente Internacional de Salto Grande, con el aeropuerto internacional de Salto y con el proyectado puerto de barcazas sobre el río Uruguay.

### 3.1.4. Exclusividad vs. Integración

La existencia de la ruta, además de los problemas mencionados, consolidará un corte social entre los vecinos de uno y otro lado, quedando de un lado la ciudad y por otro un enclave de autosegregados con una homogeneidad tal que dificultan la construcción de una sociedad integrada, imprescindible en una sociedad democrática y sustentable. Estas discontinuidades físicas terminan siendo discontinuidades sociales.

“Estos fenómenos sin duda generan una serie de problemáticas que las ciencias sociales han abordado como son los fenómenos de: segregación residencial, segmentación social, los procesos de desplazamiento y gentrificación, los problemas vinculados a la socialización entre grupos cada vez más homogéneos, de movilidad, entre otros”. (Pérez Sánchez & Ravela, 2021: 103).

Este tipo de enclaves cerrados tiene la particularidad, como plantearon diferentes panelistas participantes del ciclo de conferencias “Derecho a la ciudad y barrios privados. Enfoque analítico de un fenómeno silenciado” llevada a cabo en el Centro Regional Litoral Norte de la Universidad de la República (disponible en <https://www.grupoestudiosterritoriales.com/>), en la experiencia latinoamericana, y Uruguay no escapa a esa situación, han sido un obstáculo para la construcción de sociedades más igualitarias, justas e inclusivas, en definitiva más democráticas. A tal punto esto es así que en Ecuador se las conoce como “ciudadelas”. En el caso de una sociedad tan desigual como la salteña, se estaría agravando la situación.

## 3.2. Aspectos Productivos

### 3.2.1. Incorporar una cuña de ciudad en suelo rural productivo

El uso del suelo para la producción hortifrutícola contiene actividades que no son totalmente compatibles 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” (Texeira & Bozzo, 2021: 810).

**Figura 4.** Usos del suelo en predios vecinos al PEM. Actividades productivas existentes en el entorno inmediato al proyecto, en la Cuenca del Río Daymán y distancia (m) desde el proyecto a la Planta de tratamiento de aguas cloacales de OSE.



Fuente: elaboración Grupo de Estudios Territoriales.

A su vez hay algunas limitantes de orden jurídico que imposibilitan algunos usos en algunos lugares porque establecen distancias mínimas a centros poblados por lo que algunas preexistencias. En la Figura 4, se puede observar que existen 1.165 ha de cítricos linderos al emprendimiento, producciones que implican la pulverización terrestre y aérea de fitosanitarios, sin embargo el art.107 del Decreto N°6953/016 (IMPO, Centro de Información Oficial, 2023) prohíbe la aplicación aérea de plaguicidas a una distancia menor a 500 m desde el límite de centro poblados, por lo tanto, la urbanización y la citricultura, en este territorio, constituyen actividades antagónicas, al ser incompatibles en el espacio y en el tiempo.

### 3.2.2. Irreversibilidad de la recategorización

El cambio de los atributos del suelo de categoría rural a suburbana, es un proceso irreversible que ocasiona transformaciones de gran impacto en el predio y en las zonas cercanas, impermeabilizaciones y movimientos de suelos, construcción de infraestructura y edificios, que incrementan las escorrentías generando una mayor erosión hídrica, contaminación de las aguas superficiales y profundas, mayor frecuencia de inundaciones, pérdida de biodiversidad y disminución de los servicios ecosistémicos entre otros. (Texeira & Bozzo, 2021: 811)

## 3.3. Impactos sobre la naturaleza

### 3.3.1. Impactos en el 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, cuyos afluentes, el

Arroyo Ceibal Grande y la Cañada Doña Jacinta son cursos que atraviesan el área del proyecto aguas arriba del centro Poblado Termas de Daymán, ubicado a 750 metros del emprendimiento.

Por este motivo es importante considerar que la construcción del PEM podrá afectar potencialmente las actividades desarrolladas en la cuenca. De esta manera, los impactos ambientales negativos generados en dichos afluentes, podrían afectar la calidad de aguas del río Daymán, deteriorando la calidad ambiental de Termas, comprometiendo las actividades turísticas y recreativas y con ello afectar los ingresos por turismo y los puestos de trabajo que allí existen.

### 3.3.2. Fragmentación ecológica

Los padrones a recategorizar, tienen 340 ha ocupadas por cultivos cítricos, con cortinas forestales protectoras, siguiendo las curvas de nivel trazadas y con importantes embalses para riego que le da una continuidad espacial y paisajística que el proyecto viene a cambiar al generar un paisaje con una alta fragmentación de los ecosistemas y equilibrios existentes, afectando la conectividad ecológica e impactando negativamente sobre numerosos procesos, incluso en la pérdida de biodiversidad que disminuiría el suministro de servicios ecosistémicos.

La implantación del PEM, afectaría al área definida por el POTDS como paisaje “Paisaje Cultural Tutelado” (Ex Naranjales de Solari) porque “*constituye un micro paisaje de alta en sus valores culturales y naturales, cabiéndole las correspondientes protecciones cautelares para su transformación y subdivisión del suelo*” (IMPO, Centro de Información Oficial, 2023).

### 3.3.3. Aguas y suelos

Se detectaron algunos impactos vinculados a la calidad de agua y sobre los suelos que la nueva urbanización puede causar. Se desconoce el total del área a impermeabilizar y sus potenciales impactos en la recarga de los acuíferos, la pérdida de suelo anual por erosión, la sedimentación y la contaminación en los cuerpos de agua superficiales y el incremento en la frecuencia e intensidad de los eventos de inundaciones asociados al cambio climático.

Los efluentes líquidos producidos por la urbanización podrán afectar la calidad de aguas superficiales y del Acuífero Salto de donde se extrae agua potable para el consumo humano de la población del Centro Termal, de las demás localidades rurales y de predios productivos de la zona donde además se usa para consumo animal y riego. Es incierta la posibilidad de usar el sistema público de saneamiento de Salto para los líquidos cloacales, lo que haría necesario generar un sistema local que no está previsto en el proyecto. Es de suponer que las aguas pluviales serían vertidos a los cursos de agua existentes.

Estas acciones podrían afectar la calidad del agua de riego, independientemente de cual sea su origen.

En la misma situación se encuentra el Centro Turístico Termas del Daymán, ya que estos posibles impactos negativos comprometen las actividades turísticas y recreativas y con ello afectar los ingresos por turismo y a los puestos de trabajo que allí se demandan. No existe información de los aspectos

vinculados al agua potable para el abastecimiento humano del proyecto, aunque es de esperar que soliciten la ampliación de las redes públicas existentes.

Tanto en el caso del agua potable como del saneamiento, la conexión a las redes públicas llevaría a generar una transferencia de recursos desde el Estado a través de OSE (Obras Sanitarias del Estado) hacia el PEM.

#### 3.3.4. Ecosistemas

La apropiación de ecosistemas productivos externos destinados a satisfacer los requerimientos del metabolismo urbano de la ciudad afecta la "Huella Ecológica" que comprende el área necesaria para suministrar a una ciudad "los requerimientos de alimentos, combustibles, productos forestales y suelo para la ocupación directa; además del espacio necesario para la absorción de residuos y calor disipado" (Guerrero & Guiñirgo, 2008: 31).

Tal es así que los estudios ambientales realizados por los promotores del proyecto y por la Intendencia de Salto son muy primarios, dejando de lado algún tipo de análisis riguroso sobre los posibles impactos ambientales y la propuesta de medidas de mitigación. No existe información acerca de la tipología, caracterización y valorización de los impactos (reversible, irreversible, puntual, acumulativo) y la valoración de los mismos en las diferentes etapas (construcción, operación y abandono). Tampoco se observa una matriz de impacto para aquellos más significativos.

#### 3.3.5. Otros posibles impactos

De la misma forma que existe incompatibilidades entre la urbanización y las plantaciones de citrus, existe en un predio lindero una granja fotovoltaica y el proyecto de instalar otra de 480 ha más en las cercanías del PEM. Se ubican a menos de los mil metros que establece el POTDS como distancia mínima entre estas instalaciones y el área a urbanizar.

Aunque el informe ambiental no presenta la información, se puede estimar para las 2500 viviendas, en la fase de uso 10 toneladas de residuos sólidos urbanos por día, pero con el nivel de información que tiene esta propuesta no es posible hacerlo respecto a la fase de construcción ni tampoco el tipo de residuos generados por los otros usos proyectados, su potencial impacto ambiental y si el vertedero de Salto es adecuado en cantidad y tipo de residuos para su disposición final.

#### 3.4. Impactos sobre el Desarrollo

Los promotores, las autoridades departamentales y actores políticos de primer orden promocionan el PEM como una inversión muy significativa que aportará al desarrollo de departamento. El propio Intendente manifestaba durante la campaña electoral para la reelección

"que con el proyecto el milagro habrá un antes y un después para salto" porque "será un generador directo de mano de obra, generará una fuerte sinergia en la economía salteña y permitirá acelerar procesos que ya están presentes en la economía salteña" (Saltoinforma.com, 2020).

Lamentablemente, cuando se profundiza en el estudio de la propuesta, se encuentran inconsistencias que cuestionan las supuestas bondades del proyecto.

La inversión de 666 millones de dólares, se transforma en un “flujo de inversiones” supeditado a la existencia de compradores particulares para las fracciones de terreno que se comercialicen (250 lotes por año y 1 macrolote cada 2 años), razón por la que no estamos frente a una inversión del Grupo La Tahona que lleva adelante el megaemprendimiento, sino que el mismo se realizará si aparecen inversores interesados en comprar el lote para construir una vivienda.

“En cuanto al flujo económico que se pone ‘en juego’ en el PEM, se caracteriza por cuatro grandes conceptos. La inversión en la adecuación, la inversión en viviendas y demás construcciones, el valor generado por la compraventa de lotes y los valores generados por el consorcio de administración futuro” (Berensztein, 2019: 9)

Esto confirma que estamos frente a un monto de capital involucrado en caso que aparezcan todos los inversores particulares pretendidos (de los cuales en ningún momento se demuestra ni estima su existencia), hecho que corrobora que se trata de un plan de negocios y no de un proyecto de desarrollo territorial.

A esto se suma, que según la información del Banco Central del Uruguay, solamente 14.784 personas (físicas y/o jurídicas) residentes contaban con más de US\$250.000 en depósitos u otras obligaciones financieras, significa que al menos una de cada 6 debería invertir en el PEM para viabilizarlo (Búsqueda, 2021). Se desconoce si existían líneas de crédito previstas.

Figura 5. Flujo de inversión en dólares presentada por los proponentes en el estudio socio-ambiental.

<b>Concepto del PEM por la vida total del proyecto, 10 años</b>	
<i>Inversión total de adecuación</i>	\$ 50.000.000
<i>Inversión total en vivienda</i>	\$ 600.000.000
<i>Inversión total en otras construcciones</i>	\$ 15.000.000
<i>Inversión Pozo Termal</i>	\$ 1.500.000
<b>Concepto del PEM por cada año</b>	

Fuente: Berensztein, 2019, pág. 60.

### 3.4.1. Generación de trabajo

Además del abultado monto de la inversión necesaria, hacen referencia a la capacidad de generación de trabajo que tiene el PEM. Para la fase de obra mencionan que se generarían 13.500 puestos de trabajo, con la intención que al menos la mitad de los mismos sean ocupados por mano de obra local; pretendiendo incidir positivamente sobre los indicadores negativos que tiene Salto.

A partir del mismo supuesto que van a existir compradores de los lotes y macrolotes con intenciones de invertir en las condiciones que se establecen en el estudio (casi 300.000 dólares por lote de vivienda unifamiliar) se plantea esa cantidad de puestos de trabajo, que surge de considerar el proyecto a 10 años.

Suponen la construcción de 250 viviendas por año, que con la ocupación de 5 personas por vivienda serían 1.250 personas ocupadas en el año, multiplicada por los 10 años de duración del proyecto alcanzan los 12.500 puestos de trabajo. A esto se suma la mano de obra necesaria para la construcción de infraestructura, de obras en los macrolotes y de administración y comercialización del PEM, que estiman en otros mil puestos de trabajo a razón de 100 por año.

Esto invalida la promesa de generación de empleo como está planteada, ya que supone que cada trabajador estará ocupado únicamente un año en la obra y luego vuelve a quedar desocupado. Razonando por el absurdo, se podría plantear en los mismos términos que si cada trabajador permaneciera ocupado 6 meses en lugar de un año, se lograrían 27.000 puestos de trabajo.

Es significativo que a pesar de lo “burdo” de este cálculo se hace mención a los trabajos que se generarían durante la obra y respecto a los permanentes simplemente se menciona que habría algunos, pero no se detalla, seguramente porque estarán vinculados a tareas de servicio (fundamentalmente limpieza, jardinería y vigilancia), habitualmente trabajos de muy mala calidad en cuanto a nivel salarial y formalidad.

#### 3.4.2. Exoneraciones fiscales

Un aspecto no menor de estas inversiones, tiene que ver que los promotores manifiestan que se ampararán en los regímenes de promoción de las inversiones, diseñados para modificar condiciones estructurales (generación de empleo, dinamización del consumo y economías locales) a partir de estímulos fiscales. Por el tipo de propuesta, es muy difícil de sostener que el PEM tenga capacidad para modificar las condiciones estructurales desfavorables del territorio en lo que hace al mercado laboral.

Algunos de los estímulos fiscales no alcanzaban a los Barrios Privados al momento de la presentación de la propuesta (2019), pero los lobbies empresariales, lograron, ni bien instalado el gobierno nacional en marzo de 2020, que este tipo de emprendimientos inmobiliarios sean incluidos en los beneficiarios de la ley de inversiones de alcance nacional, lo que hace que las mismas además de generar en el territorio de implantación una cantidad de alteraciones irreversibles, lo harán con resignación por parte del Estado de recaudar impuestos a esa actividad económica, una forma de transferencia de recursos desde la sociedad hacia los sectores más pudientes de ella.

A pesar que las promesas de desarrollo y de generación de trabajo han sido la constante en la presentación de las distintas propuestas de megaemprendimientos inmobiliarios para las ciudades intermedias del Uruguay, ninguna puede demostrar que como consecuencia del proyecto existirá trabajo de calidad permanente ni mucho menos que genera mejores condiciones de desarrollo para

la sociedad. De todas formas, estas propuestas logran ser amparadas por el gobierno nacional en los regímenes de incentivos fiscales.

### 3.4.3. Extractivismo urbano

El denominado extractivismo urbano pone “*el negocio*” inmobiliario por encima de las diferentes dimensiones de lo ambiental, por encima de los intereses sociales colectivos y de los sistemas ecológicos, incluso por sobre la construcción que tuvo Salto en ordenamiento territorial.

“... expulsa y aglutina población, concentra riquezas, produce desplazamientos de personas, se apropia de lo público, provoca daños ambientales y desafía a la naturaleza, todo esto en un marco de degradación social e institucional (...) Se nutre de la misma lógica extractivista, que los monocultivos y la megaminería, dando resultados similares: destrucción de multiplicidad, acumulación y reconfiguración negativa de los territorios urbanos. (...) Convierten a los propios inmuebles en un bien de cambio, con las características de un commodity” (Viale, 2017: 16-17).

Si se aprueba la recategorización del suelo, los propietarios, verán multiplicado el valor del suelo, por lo que aunque el proyecto no se concrete, el negocio quedará asegurado. Sin embargo, la ciudad de Salto, deberá hacerse cargo de todas las externalidades y asumir como propios todos los impactos que el mismo pueda generar. En este estado cabría preguntarse, que pasaría si el proyecto se autoriza y no se realiza o si se realiza a medias.

### 3.5. Afectaciones sobre la institucionalidad

Se pretende abordar las afectaciones que tendrá el proyecto sobre la institucionalidad democrática republicana de gobierno.

#### 3.5.1. Legislación a medida

Es tal la capacidad de estos lobbies de convencer a las autoridades locales, que lograron que estos inicien un proceso de cambio normativo a “medida” de los intereses del grupo económico, salteándose la necesidad de argumentar las razones y esquivando la participación ciudadana, un requisito imprescindible para la transformación normativa.

En las sociedades plurales del presente (en las cuales conviven intereses contrapuestos y a veces irreconciliables) el trabajo legislativo se ve sometido a grandes presiones. Los grupos sociales de interés pugnan por obtener normas favorables para sus miembros; a su vez, los legisladores establecen redes clientelares con los grupos de poder real (desde los partidos políticos hasta los medios de información de masas, pasando obviamente por los poderes económicos) e intercambian ventajas y recursos, a veces de forma poco diáfana y jurídicamente discutible (Carbonell, 2020: 211).

Autorizar esta propuesta implica modificar las normas existentes para beneficio de solo 3 de los más de 2500 padrones rurales existentes en la microrregión de Salto.

“Ninguna ley debe hacerse a nombre propio; por lo menos eso es lo que aprendimos todos los que pasamos por la Facultad de Derecho. No se puede legislar a nombre propio, es decir para

una persona y en su beneficio. No estamos hablando de beneficiar sectores vulnerables –eso es otro tema–, me refiero, repito, a nombre propio” (Aller, 2017)

La Ley de Ordenamiento Territorial (N° 18.308) establece en su art. 2 que *“El ordenamiento territorial es cometido esencial del Estado y sus disposiciones son de orden público”* y en el art.3 lo define como

el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales (IMPO, Centro de Información Oficial, 2023).

Parecería que, en una especie de “clientelismo-vip” únicamente interesa favorecer el negocio inmobiliario de un particular, en este caso, legislando con “nombre propio” sobre un “cometido esencial del Estado” definido por la Ley 18.308 (IMPO, Centro de Información Oficial, 2023).

### 3.5.2. Propuesta incumplida

Por otro lado, es interesante ver como con el respaldo explícito a esta propuesta, el gobierno departamental asume un rol de promotor de esta iniciativa, sustituyendo a los promotores en la discusión pública, quienes generalmente no aparecen en público.

Esta actitud es discordante con lo establecido por el Programa de Gobierno Departamental aprobado por el Frente Amplio (partido político al que pertenece el intendente Lima), puesto a consideración de la ciudadanía unos meses antes en las elecciones de setiembre de 2020.

4 CIUDAD INCLUSIVA: el bienestar de las personas será el centro de la acción política, se fomentarán todas las formas de integración y heterogeneidad social, restringiendo las modalidades excluyentes como barrios privados y cerrados, y otras formas de inversión especulativa en lugares de especial valor inmobiliario. (Frente Amplio Departamental de Salto, 2020: 16)

Es interesante hacer notar, como el propio Intendente (que iba por la reelección) y su equipo político y técnico mantuvo “escondido” al PEM y ni siquiera dejaron abierta la posibilidad de su existencia durante el armado del Programa de Gobierno. Parecería que nunca consideraron cumplir con ese mandato.

Sin embargo, por lo que puede verse de la circulación del expediente 2019/23313, el mismo día 3 de junio en que el Intendente lo recibe, sin más le da pase a la Oficina de Ordenamiento Territorial, que a fojas 168 manifiesta que *“El proyecto presentado plantea una reconsideración sobre el PLAN DE LA MICROREGIÓN SALTO. DECRETO 6953/2016, que implica la confección de un nuevo instrumento de ordenamiento territorial”* y enumera las razones por la que la oficina tiene “dificultades para cooperar en el presente proyecto”; a partir de ese entonces se designa a otro funcionario (ajeno a la Oficina de Ordenamiento Territorial) como referente institucional para el PEM (Intendencia de Salto, 2019: 168). Es de hacer notar, que los técnicos que en aquel momento cumplían funciones en esa oficina discontinuaron sus tareas en la misma.

### 3.5.3. Gobierno promotor

En su nuevo período, el gobierno local asume la defensa pública de esta propuesta, porque *“se trata de un proyecto que traerá desarrollo como resultado principalmente de la inyección de capital y de la creación de empleo, algo que la propia documentación oficial demuestra que se trata de una falacia”* (Ferrer & Leal, 2021: 479).

Esto podría explicarse por la falta de recursos con que cuentan los gobiernos locales que llevan a aceptar cualquier inversión privada sin importar las condicionantes o las consecuencias que ello tenga, *“tanto para la gestión como para mantener el capital político (vía clientelismo)”* (Ferrer & Leal, 2021: 479).

Existe una segunda lectura que tiene que ver con el rol que se le asigna al Estado, y que en este caso derivaría de una concepción ideológica que propone la desregulación del marco normativo requerido desde el mercado para llevar adelante planes de negocios asociados a extraer recursos de los territorios, que evidencia la concepción que la inversión privada es la única forma de generar desarrollo en territorios deprimidos, lo que trae de consigo acceder *“a las condiciones de grupos empresariales que mercantilizan y privatizan los bienes colectivos, a cuenta de improbables efectos positivos sobre el empleo y la calidad de vida de la población”* (Ferrer & Leal, 2021: 480)

#### 3.5.4. Descalificación de la participación

La LOTYDS establece en su art. 5 los principios rectores del Ordenamiento Territorial, entre los cuales destacamos *“d) La promoción de la participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial”* a partir de lo que genera instancias obligatorias de participación. Específicamente la Puesta de Manifiesto (art. 24) que se deberá realizar *“por un período no menor a los treinta días a efectos de la consulta y recepción de las observaciones, la que será ampliamente difundida”* y la Audiencia Públicas (art. 25) que *“será obligatoria para los Planes Locales y para todos los Instrumentos Especiales”*. Aunque el art. 26 establece que *“La omisión de las instancias obligatorias de participación social acarreará la nulidad del instrumento de ordenamiento territorial pertinente”*, la legislación no le otorga el carácter de vinculante a los resultados de estas instancias.

En el caso de estudio, la primer instancia obligatoria (Puesta de Manifiesto) se realiza por 30 días (mínimo legal) a partir del 29 de diciembre de 2020, un poco más de un mes después de instalado el Gobierno Departamental reelecto, durante el mes de mayor receso general por vacaciones y en el marco de fuertes restricciones de movilidad a partir de la pandemia que imposibilitaba la discusión pública. De todas formas, se presentaron una serie de observaciones desde distintas organizaciones que nunca fueron contestadas. Parecería que desde la propia Intendencia se hubiera desestimado el proceso de modificación del Plan.

A partir de la publicación de la documentación en el marco de la Puesta de Manifiesto no se generó ninguna instancia de información a la ciudadanía, y lo poco que se informa se lo hace a través de escuetos comunicados en los medios (locales y nacionales) y redes sociales de los integrantes del Gobierno Departamental. Recién, varios meses después de vencido el plazo, se organizaron una serie de reuniones de los promotores con las diferentes bancadas de Ediles de la Junta Departamental.

Todo el manejo de la información durante todo el proceso fue muy restringido, incluso el acceso a la documentación presentada por FOMEX S.A. fue de muy difícil obtención, *“rompe con la trayectoria participativa y pluripartidaria que caracterizó la elaboración de los planes departamentales y demás instrumentos de ordenamiento territorial”*. (Sabaño, Bisio, & Fernández, 2021: 187)

### 3.5.5. Políticas de desarrollo planificado vs intereses particulares

No es posible pensar en políticas públicas ni en procesos de transformaciones territoriales sin planificación, que cuente con objetivos, estrategias y acciones para lograrlo. Abandonar ese camino es la mayor garantía del no cambio. Acordar y aprobar en 2017 el POTDS por la unanimidad de los legisladores y dos años después pensar en modificarlo para dar cabida a propuestas que van en contra de las propias estrategias del plan da pocas garantías a los gobernados.

La forma de gestión del POTDS, rígida para la ciudadanía y todo lo flexible que sea necesario para el gran capital genera una inequidad más propia de una plutocracia que de un gobierno democrático. En esta situación, cabe preguntarse si los consensos logrados en las diferentes instancias de aprobación de los instrumentos de ordenamiento territorial son consecuencia de la madurez alcanzada en el intercambio fructífero o si esos acuerdos se logran por la certeza que los mismos se convierten en planificación de papel porque no se instrumenta una gestión adecuada que los transforme en realidad.

## 4. Conclusiones

En este proyecto, a más de 2 años de la puesta de manifiesto que daba inicio al proceso de modificación de la normativa, podemos suponer que ante la carencia de avances, desapareció el interés en desarrollar el mismo. Esto plantea la duda si estábamos realmente ante una propuesta seria o si simplemente se trataba de una operación de especulación inmobiliaria en la que se buscaba incrementar el valor del suelo en favor de los propietarios.

De acuerdo a versiones de prensa, los promotores desestimaron el negocio, sin embargo el estudio de este caso tiene validez por ser el PEM un ejemplo de las nuevas modalidades de producción de territorio en ciudades intermedias en Uruguay. Es contraria a los principios del OT del país y tiene importantes implicancias para el desarrollo sostenible de los territorios. La aceptación de una lógica que rompe con las estrategias de planificación y gestión territorial vigente en términos de sostenibilidad socio-ambiental y de expansión urbana cuyos efectos negativos alcanzan todas las dimensiones estudiadas son propias de una transformación negativa con alcance estructural.

Estas operaciones de apropiación de bienes comunes enmascarados bajo una ficticia capacidad de cambiar las ecuaciones de los indicadores en economía y empleo a través de diferentes derrames y aprovechando la posibilidad que brinda el Estado con regímenes fiscales especiales para promoción de inversiones y flexibilizaciones en las normas del ordenamiento territorial, son una modalidad creciente de los mecanismos neoliberales contemporáneos de acumulación de capital.

Se eluden las prácticas democráticas de planificación y gestión de los territorios. En este caso es muy clara la ruptura de la tradición participativa y pluripartidaria y en evitar profundizar en los estudios de muchos de los aspectos importantes implicados, sea por su dimensión vinculada a la sustentabilidad, por los impactos o por las incumbencias legales e institucionales que pueda tener. Además, se posiciona contraria a la apertura a cualquier estrategia de desarrollo pensada participativamente desde el territorio, aun cuando implique ir contra los procesos de descentralización que guían la política pública del país. Esto implica que el ordenamiento y gestión de los territorios quedan en manos de los grandes capitales ante los cuales el Estado les rinde pleitesía y les posibilita extraer y llevarse los recursos comunes de la sociedad.

Es claro que desde el análisis interdisciplinario, el PEM, es perjudicial para Salto. Las afectaciones que produce en cada una de las dimensiones estudiadas dejan un saldo negativo en las relaciones ambientales-territoriales, tanto en los aspectos vinculados al medio físico como los vinculados al sociocultural; con un saldo de unos poquitos ganadores y muchos perdedores, que imposibilitan ningún tipo de desarrollo sustentable con el bienestar colectivo como objetivo.

## 5. Algunas preguntas

Parece necesario, en función de los resultados de la investigación plantear algunas interrogantes que han quedado sin respuesta y que si bien no son extrapolables a otras realidades, pueden servir en el análisis de casos. El área del PEM equivale al 15% del suelo urbano de la ciudad de Salto y más del 50% del área suburbana que, de acuerdo al POTDS admiten los usos proyectados; lo mismo sucede en el Centro Poblado Turístico Termas de Daymán. En conjunto, además del tipo de uso, cuentan con superficie más que suficiente para albergar todas las actividades propuestas a desarrollar en los tres padrones a recategorizar.

Por lo cual vale preguntarse ¿Por qué seguir consumiendo suelo rural productivo para generar suelo con estos destinos si ya existen previstos como tales en el plan vigente? La transformación de suelo rural a urbano o suburbano, además de ser irreversible, implica la pérdida de suelo productivo y una alta posibilidad de degradación ambiental, fragmentación del paisaje, pérdida de hábitat y la desaparición de servicios ecosistémicos, tales como la recarga de acuíferos, regulación del clima de la ciudad, polinización, descontaminación de aguas superficiales, protección frente a las inundaciones, biodiversidad, captura de nutrientes, retención de gases de efecto invernadero, producción de oxígeno, entre otros.

¿Es posible mitigar esos efectos? ¿Cómo se podrían compensar esas pérdidas y afectaciones? ¿Se debería considerar el incremento en la frecuencia e intensidad de los eventos de inundaciones asociados al cambio climático?

Por la superficialidad de los estudios sobre las afectaciones presentados por el PEM, se podría suponer que los promotores buscan tercerizar las externalidades, pero en ese caso ¿Cuál sería la razón

de la Intendencia para no profundizar en los estudios sobre impactos? ¿Cuál sería el mínimo exigible a un proyecto de este tipo?

El PEM presenta aspectos que se repiten en otras propuestas en diferentes latitudes, por lo cual podríamos concluir que se trata de acciones cuyo único interés es el negocio inmobiliario, que escudado en un discurso de promoción del desarrollo a través de las inversiones y el efecto derrame de riqueza y puestos de trabajo, consigue el beneplácito de los gobiernos locales ávidos de generar oportunidades laborales para sus ciudadanos.

Cabe preguntarse, ¿para qué planificar y tener un cuerpo normativo, si cada vez que aparece algún actor económico con cierta relevancia se descarta la planificación y se genera nueva normativa para beneficiarle?

Pensando en otros casos como el del PEM ¿Existe alguna forma que los impulsores de estos proyectos garanticen que serán positivo para el lugar y que en caso que no sea, que ellos se harán cargo de todas las externalidades generadas? ¿Por qué en este tipo de proyectos, solamente se promociona como una cosa buena la posible generación de trabajo durante la fase de obra?

### Referencias bibliográficas

- Aller, G. (25 de 04 de 2017). Comisión de Codificación y Legislación del Senado de la República. Recuperado el 12 de 04 de 2023, de <https://www.fder.edu.uy/node/788>
- Amarante, V., & Infante, R. (2016). Introducción. En V. Amarante, & R. Infante, Hacia un desarrollo inclusivo. El caso del Uruguay (págs. 13-18). Santiago: CEPAL.
- Berensztein, C. (2019). Estudio socioeconómico de la ciudad de Salto a partir del desarrollo del clúster turístico y de servicios "El Milagro". Buenos Aires.
- Búsqueda. (11 de febrero de 2021). Tres millones de depositantes y 17.225 con más de US\$ 250.000. Semanario Búsqueda(2110).
- 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)
- Carbonell, M. (2020). Los objetos de las leyes, los reenvíos legislativos y las derogaciones tácitas. En M. Carbonell, & S. T. Pedroza de la Llave, Elementos de técnica legislativa (págs. 209-224). Ciudad Universitaria, México DF: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Consejo de Europa. (2000). Convenio Europeo del Paisaje. Florencia.
- DIEA-MGAP. (2011). Oficina de Estadísticas Agropecuarias. Recuperado el 21 de Junio de 2021, de Censo General Agropecuario 2011.

DIEA-MGAP. (21 de junio de 2020). Oficina de Estadísticas Agropecuarias. Obtenido de Encuesta Citrícola "Primavera 2020".

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 de Salto, Uruguay. Montevideo.

Ferrer, J., & Leal, J. (2021). Contradicciones de la política pública de desarrollo frente a modalidades de extractivismo urbano. El caso del "Proyecto el Milagro" en la ciudad de Salto (Uruguay). En G. A. Orsini, N. A. Domínguez, N. Serfaty, & G. Weidmann, *Anales XIII Biental del Coloquio de Transformaciones Territoriales: estrategias territoriales ante problemáticas globales en escenarios de incertidumbre, fragmentación y desigualdad social* (págs. 474-481). CABA: Imago Mundi.

Févre, R., & Sciascia, G. (2015). Evaluación de impacto ambiental XII Curso Internacional de Postgrado. Buenos Aires: Fundabaires.

Frente Amplio Departamental de Salto. (junio de 2020). Programa único departamental Salto. Bases programáticas 2020-2025. Salto.

García, R. (2006). *Sistemas Complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Barcelona: Gedisa.

Gómez Orea, D., & Gómez Villarino, M. T. (2013). *Evaluación de impacto ambiental*. Madrid: Mundi-Prensa.

IMPO. (12 de abril de 2023). Centro de Información Oficial. Obtenido de Centro de Información Oficial: <https://www.impo.com.uy/cgi-bin/bases/consultaBasesBS.cgi?tipoServicio=3>

INE. (2011). Instituto Nacional de Estadísticas. Obtenido de Censo 2011: <https://censo2023.ine.gub.uy/web/guest/censos-2011>

INE. (Junio de 2014). Instituto Nacional de Estadísticas. Obtenido de Estimaciones y proyecciones de la población de Uruguay: metodología y resultados.

Intendencia de Salto. (2019). Expediente 2019-22313. Salto, Uruguay.

Intendencia de Salto. (2020). Documento avance revisión parcial del plan local de ordenamiento territorial y desarrollo sustentable de la ciudad de Salto y su microrregión. Salto.

Intendencia de Salto. (23 de diciembre de 2020). Resolución 355-2020. Revisión parcial del Plan LOTDS Dcto 6359/16. Salto.

- Leal, J., Sabaño, O., Bozzo, A., Ferrer, J., Texeira, R., & Bisio, N. (2021). Mega emprendimientos inmobiliarios y política pública de desarrollo territorial en ciudades intermedias de Uruguay. El "Proyecto El Milagro" en la ciudad de Salto. *Proyección: estudios geográficos y de ordenamiento territorial*, Vol. XV(29), 184-217.
- 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, & I. Valverde, *Teoría y paisaje: reflexiones desde miradas interdisciplinarias* (págs. 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, & A. (. Riella, *Globalización y perspectivas de la integración regional* (págs. 76-101). Murcia: Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones.
- Pérez Sánchez, M., & Ravela, J. P. (2021). ¿Ciudades burbujas?: el fenómeno de los barrios privados. En J. Geymonat, *Los de arriba. Estudios sobre la riqueza en Uruguay* (págs. 101-122). Montevideo: FUCVAM.
- Rozas, P., & Figueroa, O. (2006). *Conectividad, ámbitos de impacto y desarrollo territorial: analisis de experiencias internacionales*. Santiago de Chile: Cepal.
- Rubio, A., Verme, L., Galain, J., & 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.
- Sabaño, O., Bisio, N., & Fernández, N. (2021). Tensiones disruptivas en la planificación urbana contemporánea de ciudades intermedias: Revisión del Plan Local de Salto y lobby extractivista. En G. A. Orsini, N. A. Domínguez, N. Serfaty, & G. Weidmann, *Anales XIII Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales: estrategias territoriales ante problemáticas globales en escenarios de incertidumbre, fragmentación y desigualdad social* (1a. edición ampliada ed., págs. 184-188). CABA: Imago Mundi.
- Texeira, R., & Bozzo, A. (2021). Impactos ambientales-territoriales de megaemprendimientos inmobiliarios en área productiva primaria. Caso de estudio: "proyecto el milagro" en Salto,

Uruguay. En G. A. Orsini, N. A. Domínguez, N. Serfaty, & G. Weidmann, *Anales XII Bienal de Transformaciones Territoriales: estrategias territoriales ante problemáticas globales en escenario de incertidumbre, fragmentación y desigualdad social* (1a. ed Ampliada ed., págs. 804-812). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Imago Mundi.

Vásquez Duplat, Ana María;. (2017). *Extractivismo urbano. Debates para una construcción colectiva de las ciudades*. Buenos Aires: Fundación Rosa Luxemburgo; Ceapi; El Colectivo.

Viale, E. (2017). Prólogo. En A. M. Vásquez Duplat, *Extractivismo urbano. Debates para una construcción colectiva de las ciudades*. Buenos Aires: Rosa Luxemburgo, CEAPI, El colectivo.



Esta obra se encuentra bajo Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0. Internacional. Reconocimiento - Permite copiar, distribuir, exhibir y representar la obra y hacer obras derivadas siempre y cuando reconozca y cite al autor original. No Comercial – Esta obra no puede ser utilizada con fines comerciales, a menos que se obtenga el permiso.