

## ¿QUÉ CIUDAD ESTAMOS CONSTRUYENDO?

En el marco de las líneas de trabajo del Grupo de Estudios Territoriales (GET) del CENUR Litoral Norte, desde hace unos años nos propusimos generar conocimiento sobre las dinámicas territoriales en función de las cuales los/as ciudadanos/as van apropiándose del espacio que habitan y construyendo desde allí, su cotidianidad. En este sentido, en un escenario donde los grandes emprendimientos inmobiliarios adquieren una centralidad inusual en la agenda pública departamental y regional, entre otras acciones, hemos generado Ciclos de charlas y Foros ciudadanos sobre el Derecho a la Ciudad con el fin de hacer visibles las potenciales y disruptivas transformaciones que tales emprendimientos auguran. En esta oportunidad queremos compartir algunas reflexiones que emergen de dicho trabajo y nos interpelan en términos académicos, profesionales y ciudadanos.

### 1. La dimensión urbano – territorial

La forma de hacer ciudad y de ocupar el territorio ha variado a lo largo de la historia, manifestándose como la expresión material de los diferentes modelos sociales, económicos y culturales predominantes en cada momento histórico. En ella se ponen en tensión formas de vida que se debaten entre una construcción privativa y especulativa del espacio que habitamos y otra donde se priorizan valores tales como la solidaridad, la justicia espacial y la sostenibilidad ambiental.

Signada por los mayores niveles de desigualdad social, nuestra América Latina se ve atravesada en la actualidad, por acentuados procesos de fragmentación social que se reproducen de manera cautelosa y encubierta como la mayor expresión territorial contemporánea de la ciudad neoliberal. En Uruguay los procesos de transformación territorial y la consecuente conformación de las ciudades no han permanecido ajenos a este modo desigual de construir ciudad y territorio, promoviendo a través de los denominados barrios privados o urbanizaciones cerradas, un estilo de vida prototípico en un entorno homogeneizador, segregacionista y excluyente (Muxí, 2004).

La puerta que abrió la ley de urgente consideración del año 2001 (Ley N° 17292) con la regularización del régimen urbanización en propiedad horizontal, formalizó situaciones de hecho y viabilizó la instalación de un nuevo modelo territorial que se dispersó fundamentalmente en la zona sur de nuestro país, y recientemente ha trascendido la corona metropolitana para instalarse en localidades del interior donde este modelo de convivencia no existía. Si bien, con la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible aprobada en el año 2008 (Ley N° 18308), este modelo encontró limitaciones con respecto a su extensión física,

flexibilizaciones normativas recientes a nivel nacional han vuelto a profundizar su desarrollo. Esto se ve favorecido por gobiernos locales que perciben en él, oportunidades para el crecimiento económico, sin más certezas que las promesas de ingresos económicos por mejoras en la contribución inmobiliaria o derrames en la creación de empleos, sin más perspectivas que el análisis a corto plazo. Lo cierto es que dejan de lado aspectos sumamente relevantes para la construcción de ciudades democráticas, accesibles y sostenibles ambientalmente.

La administración departamental actual tiene la pretensión de instalar este modelo de hacer ciudad en Salto, lo ha intentado con el sonado proyecto El Milagro, y ahora lo pretende desarrollar de forma difusa en zonas periféricas de la ciudad. Este proceso de transformación territorial y urbana es conocido a través de los medios de comunicación, pero no se ha analizado en los órganos de discusión democrática como la Junta Departamental, o a través de comisiones asesoras, como tampoco tuvo discusión en el marco de ningún instrumento de ordenamiento territorial, donde en definitiva se discuten y planifican los modelos territoriales. Podríamos decir que tomar decisiones de este tipo podría resultar improvisado y tendencioso, en particular por las expectativas que genera, dando lugar a la especulación sobre un suelo que hoy tiene otros destinos.

Por la información disponible a través de los medios de comunicación, se deduce que el destino previsto para estos proyectos es la zona norte de la ciudad, en particular el Suburbano Norte, el área borde sobre el suelo rural al norte de Av. Garibaldi. Decimos “parece ser” porque los proyectos anunciados no definen su localización específica, pero además se desconoce con certeza la cantidad que se desarrollarán, su escala y la relación que guardan unos con otros. El Suburbano Norte está definido en el Plan Local de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de Salto y su Microrregión (D.D 6953/2016) y deriva de la vieja Zona de Huertos que rodeaba la planta de la ciudad. Hoy día la superficie mínima de parcela es de 1 hectárea (10.000 m<sup>2</sup>), y el área máxima edificable es de 1500 m<sup>2</sup>, tiene un Factor de Ocupación del Suelo máximo del 10%, y los usos permitidos son preferentemente residencia, recreativos, turísticos deportivos, culturales y actividades hortofrutícolas de producción y empaque. En esta zona la cantidad de viviendas permitidas es de un máximo de dos por parcela.

En las ciudades del interior del país no es frecuente recurrir a conceptos tales como “ciudad abierta” o ciudad democrática” o a conceptos antagónicos como “anti-ciudad”. Pero sí conocemos los fenómenos de “segregación socio-espacial”, asociados fundamentalmente a procesos de segregación involuntaria, vinculado a contextos socioeconómicos vulnerables que se hacen visibles en los denominados asentamientos irregulares; una triste realidad que en nuestro departamento no ha dejado de crecer desde el 2010 a nuestros días.

En las “ciudades abiertas” adquieren especial relevancia las calles, las plazas, las costas de ríos y arroyos, como espacios públicos que pertenecen al conjunto de la sociedad y a la construcción

de su hábitat. No los imaginamos como compartimentos cerrados y restringidos a selectos grupos sociales que voluntariamente se aíslan en ámbitos de “semejantes”. Por oposición, la forma de hacer ciudad mediante urbanizaciones cerradas, tiene un correlato físico que da lugar a la generación de espacios que se interponen a la trama pública o al eventual desarrollo territorial abierto, conformando “islas” que obstaculizan la continuidad de calles, inhiben el desarrollo de infraestructuras públicas y de transporte, y restringen la libre circulación de las personas. Si bien las ciudades desarrollan normas que caracterizan de diferente manera las zonas según sus atributos socioeconómicos, urbanísticos y ambientales, en estos casos nos enfrentamos a la producción de espacios con gestiones diferenciadas respecto al “derecho a la ciudad” (Lefebvre, 1968), incrementando la fragmentación urbana y socio-territorial y promoviendo realidades socioeconómicas contrapuestas.

A nivel internacional se observan tendencias a cierta reversibilidad en esas políticas territoriales, a la vez que se verifican poco efectivas frente a los problemas que pretendían solucionar, entre ellas, la inseguridad como su vedette. Sin ir más lejos, podemos citar el caso de la Ciudad de Rosario que aprobó la Ordenanza 8725/2010 denominada “Ya basta!” donde prohíbe la instalación nuevos barrios privados en zonas de la ciudad, debido a las consecuencias socio urbanas que generó su proliferación.

En este escenario nos hacemos algunas preguntas:

¿Por qué existe en la actualidad una orientación a incentivar estos procesos desde las políticas públicas departamentales?

¿Qué gana y qué pierde la ciudad y sus ciudadanos/as con esta política privativa del suelo?

¿Cuáles son las políticas de acceso al suelo y continuidad urbana frente a un eventual desarrollo desmedido de aglomeraciones cerradas?

¿Cuál es el diferencial en la creación de empleo respecto a un fraccionamiento común?

¿Cuáles y qué tipos de empleos genera?

¿Cuáles son los posibles impactos sociales y ambientales que involucran estas transformaciones territoriales en clave de barrios cerrados?

¿Cuál es y cómo se justifica la densidad ocupacional de la propuesta de urbanización en un escenario de máxima?

¿Cuáles son los alcances reales de los beneficios económicos de los derrames anunciados?

Considerando que el particular obtendrá una valorización extraordinaria, que podría alcanzar hasta cinco veces el valor actual por m<sup>2</sup> (Smolka, 2013), ¿cuáles son las contrapartidas que se le solicitarán? ¿Cuánto están dispuestos a devolver a la sociedad por los beneficios obtenidos?

## 2. La dimensión ambiental

La cuenca del Arroyo San Antonio, es una cuenca pequeña y de gran vulnerabilidad ambiental debido a las grandes presiones antrópicas que presenta, con un 70% de su área cultivada. La intensa producción hortifrutícola que implica tecnologías de producción intensivas asociadas a un alto consumo de insumos como son plaguicidas y fertilizantes, las actividades agropecuarias (pastoreo, compactación del suelo), la presencia de feedlots y de áreas urbanizadas que generan efluentes con alto contenido de materia orgánica, nutrientes y microorganismos patógenos, y de residuos domiciliarios en el caso de las urbanizaciones, y la presencia del vertedero municipal que vierte su lixiviado altamente contaminante a un afluente de este arroyo, van degradando la calidad del agua.

Estudios realizados en el Arroyo San Antonio por el Departamento del Agua del CENUR en los años 2016 y 2018, han encontrado cantidades de nitratos por encima del máximo exigido por el Decreto 253/79 (Artículo 3/Aguas clase 2), habiendo aumentado en más del doble de su valor desde el año 2016 al 2018, siendo una posible causa, el crecimiento de las actividades agrícolas y de la urbanización. Los nitratos, además de producir efectos en la salud humana generan proliferación de algas y cianobacterias que impactan en la salud y en el ambiente.

Asimismo, la construcción de viviendas en la cuenca, da lugar a la impermeabilización del terreno, incrementando la erosión del suelo y el transporte de contaminantes y sedimentos hacia el arroyo pudiendo afectar la biodiversidad (comunidad de peces, vegetación acuática, etc.). Las áreas del suelo en la zona de la desembocadura deben preservarse y por lo tanto no deberían ser impermeabilizadas ni pavimentadas, no solo porque actúan como filtro de contaminantes y secuestro de nutrientes y sedimentos, protegiendo la calidad del agua, sino porque son áreas de almacenamiento de agua que proviene de las inundaciones y de las precipitaciones abundantes, protegiendo a la cuenca del impacto generado por éstas. Los aspectos mencionados anteriormente adquieren mayor relevancia aún, si consideramos además que la desembocadura de dicho arroyo en el Río Uruguay, se sitúa aguas arriba de la toma de OSE pudiendo no sólo afectar la salud de la población salteña sino, además, la eficiencia y los costos de potabilización del agua, así como su uso recreativo (baño y pesca) por parte de la misma.

Un número creciente de trabajos nacionales e internacionales destacan la relevancia de los espacios naturales y espacios verdes en las zonas urbanas y periurbanas para la provisión de servicios ecosistémicos a las poblaciones humanas de la urbe, tanto actuales como futuras (Picción et al. 2021 en Bergós, 2021). Los padrones involucrados en la propuesta de creación del barrio residencial “La Calandria”, forman parte del área periurbana de la ciudad de Salto, y por lo tanto los ambientes que allí se desarrollan proveen servicios ecosistémicos a toda la población. Estas ocho hectáreas de suelo suburbano, sumadas a otras siete a construir más adelante en esta zona, desconocen no sólo la necesidad de implementar diseños urbanos sostenibles que busquen

tanto reducir los impactos ya generados como prevenir la ocurrencia de nuevos impactos (Bergós, 2021), sino además, la incorporación en la planificación y gestión territorial, del criterio de precaución y prevención previsto en la Ley 17.283 de Protección del Medio Ambiente como freno al desarrollo de acciones humanas que desencadenen efectos irreversibles.

En este sentido, la construcción de 8 hectáreas de “barrio residencial” en la desembocadura del Arroyo San Antonio, nos generan varias interrogantes:

¿Se ha considerado y evaluado la aptitud del medio natural para sostener dicha urbanización, así como los potenciales impactos ambientales que ella puede generar en ese suelo natural?

¿Está prevista la realización de un monitoreo continuo en la cuenca de parámetros fisicoquímicos, microbiológicos y de macroinvertebrados, para poder evaluar el estado de la cuenca en el tiempo?

Teniendo en cuenta de que se trata de una zona fuertemente afectada por el desarrollo de cultivos, el vertedero municipal, la producción ganadera y la ocupación urbanística, ¿se consideran los impactos acumulativos a escala de cuenca?

¿Se han tenido en cuenta las transformaciones que pudieran devenir por cambios en la topografía o impermeabilización del suelo, así como por el efecto de actividades concretas derivadas de la potencial urbanización, como el riego, fertilización o implantación de especies exóticas asociadas al enjardinado del barrio residencial a construirse?

Como lo planteáramos al inicio, las reflexiones que acabamos de compartir, se enmarcan en las líneas de trabajo que estamos desarrollando desde el GET con la finalidad de aportar al debate público y democrático con respecto a las transformaciones territoriales y el modelo de desarrollo que estamos construyendo como ciudadanos y ciudadanas del espacio que habitamos. En este sentido, reafirmamos una vez más, nuestro interés y preocupación por la generación de conocimiento que recupere la diversidad de saberes e intereses de quienes habitamos las ciudades. En un contexto internacional y nacional donde emergen con fuerza propuestas urbanísticas y expansionistas a espaldas de la ciudadanía y contraviniendo criterios de sustentabilidad ambiental y social fundamentales, creemos sustantivo pensar el desarrollo de nuestras ciudades basado en los principios de libertad, justicia social y sostenibilidad ambiental.