

Mega emprendimientos inmobiliarios y política pública de desarrollo territorial en ciudades intermedias de Uruguay.

El “Proyecto El Milagro” en la ciudad de Salto

Mega real estate undertakings and public policy of territorial development in intermediate cities of Uruguay.

The "El Milagro Project" in the city of Salto

Jorge Leal, Osvaldo Sabaño, Alexandra Bozzo, Juan Ferrer, Rogelio Texeira, Natalia Bisio

jorgeleal.uy@gmail.com, sabano.osvaldo@gmail.com, alexandrabozzo@gmail.com,
juanferrer.arq@gmail.com, rogeliotexeira@gmail.com, bisio.carvallo@gmail.com

Grupo de Estudios Territoriales - Centro Universitario Regional Litoral Norte de la Universidad de la República (GET-CenUR LN de la UdelaR)

Enviado 15/04/2021 – Aceptado 29/06/2021

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”. En *Proyección: estudios geográficos y de ordenamiento territorial*. Vol. XV, (29). ISSN 1852 -0006, (pp. 184 – 217). Instituto CIFOT, Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza.

<https://doi.org/10.48162/rev.55.003>

Leal, J.; Sabaño, O.; Bozzo, A.; Ferrer, J.; Teixeira, T.; Bisio, N. | Mega emprendimientos inmobiliarios y política pública de desarrollo territorial en ciudades intermedias de Uruguay. El "Proyecto El Milagro" en la ciudad de Salto

Resumen

El artículo propone analizar las implicaciones de una tendencia reciente en la producción de las ciudades secundarias de Uruguay, las urbanizaciones cerradas. Dicha modalidad de uso del suelo, la cual no es nueva en el área metropolitana, comienza a tener presencia en conglomerados que se habían mantenido ajenos a ese fenómeno.

Específicamente se presentará una mirada interdisciplinaria al proceso que se viene dando en la ciudad de Salto, en el litoral noroeste del país, como resultado de la propuesta de un mega emprendimiento denominado "Proyecto El Milagro". Esta iniciativa privada, de carácter exógeno y con rasgos de extractivismo urbano, impone condiciones que implican la revisión del plan local de ordenamiento territorial lo que, de producirse, tendría importantes consecuencias sobre las dinámicas espaciales, sociales, económicas y ambientales.

Sobre la base de información secundaria de fuentes oficiales, se buscará evidenciar los riesgos que el proyecto conlleva para la sostenibilidad territorial y para el logro de una ciudad democrática e integrada, de acuerdo a los principios que rigen la política de ordenamiento territorial del país.

Además, la respuesta favorable y el activo involucramiento del gobierno local ante la exigencia de flexibilización de la regulación, se considera indicativa de la función estatal en una nueva fase de la neoliberalización de la producción territorial.

Palabras claves: mega emprendimientos inmobiliarios, urbanizaciones cerradas, extractivismo urbano, ciudades intermedias, Uruguay

Abstract

The aim of this article is to analyze the implications of a recent trend in the production of intermediate cities in Uruguay, the gated communities. This modality of land use, which is not new in the metropolitan area, has begun to spread in conglomerates that had remained outside this phenomenon.

Specifically, an interdisciplinary look at the process that has been taking place in the city of Salto, on the northwestern coast of the country, will be presented as a result of the proposal for a mega-enterprise called "El Milagro Project". This private initiative, of exogenous nature and with traits of urban extractivism, imposes conditions that imply the revision of the local land use plan, which, if it occurs, would have important consequences on spatial, social, economic and environmental dynamics.

Based on secondary information from official sources, it will seek to demonstrate the risks that the project entails for territorial sustainability and for the achievement of a democratic and integrated city, in accordance with the principles that govern the country's land use planning policy.

Furthermore, the favorable response and the active involvement of the local government facing the demand for more flexible regulation is considered indicative of the state function in a new phase of the neoliberalization of territorial production.

Keywords: mega real estate developments, gated communities, urban extractivism, intermediate cities, Uruguay

Presentación

En el artículo se presentan avances de la investigación que viene llevando a cabo el Grupo de Estudios Territoriales del Centro Universitario Regional Litoral Norte de la Universidad de la República (GET CenUR LN-UdelaR), cuyo propósito es analizar, tanto el proceso de debate y negociación, como los posibles efectos urbano-territoriales y ambientales de la propuesta de instalación de una urbanización cerrada con potencial de modificación estructural del territorio comprendido por la ciudad de Salto y su microrregión, la cual lleva por nombre "Proyecto el Milagro" (en adelante PEM).

Dicho mega emprendimiento, cuyos responsables son capitales privados externos¹, ha sido definida y adoptada por el poder ejecutivo departamental como un proyecto de desarrollo, atributo que fundamenta el pedido revisión parcial del plan local de ordenamiento territorial, condición para poder transformar tres padrones rurales en suburbanos con el objetivo de la construcción de residencias y otras instalaciones.

La posición asumida por el gobierno departamental consistente en un apoyo explícito de este emprendimiento, el cual reúne las características de una actividad de especulación inmobiliaria de tipo extractivista obliga a, no solamente proyectar los posibles efectos de la concreción de la mencionada revisión, sino también reflexionar acerca de las concepciones que el mismo Estado parece tener sobre qué es el desarrollo y cuál es su papel en ese proceso, especialmente en lo que refiere al vínculo con los grandes capitales exógenos.

Los objetivos del trabajo son, por un lado, hacer visibles los conflictos territoriales que genera una iniciativa que contiene todas las características de un fenómeno de *extractivismo urbano* y; por otro, tensionar los discursos que se construyen en torno a las mega inversiones como generadoras de desarrollo, donde el Estado asume el papel de facilitador de las condiciones requeridas por los agentes económicos, asumiendo supuestos de derrame que no necesariamente ocurren.

En la actualidad, la gestión territorial de los gobiernos locales se encuentra tensionada por políticas de desarrollo de diferente orientación, lo que se ha hecho evidente a partir del caso del PEM. Por un lado, la apuesta al crecimiento económico basado en la promoción de la inversión privada, en el marco de una estrategia de tipo neodesarrollista y, por otro, las acciones dirigidas a generar procesos de desarrollo

¹ Se trata de la firma "La Tahona", la cual "orienta sus actividades al desarrollo de Clubes de Campo y a la comercialización de lotes procedentes de tierras y se han extendido, más recientemente, al desarrollo de proyectos inmobiliarios en propiedad horizontal" (Berensztein, 2019, pág. 52)

Leal, J.; Sabaño, O.; Bozzo, A.; Ferrer, J.; Teixeira, T.; Bisio, N. I Mega emprendimientos inmobiliarios y política pública de desarrollo territorial en ciudades intermedias de Uruguay. El "Proyecto El Milagro" en la ciudad de Salto

desde el propio territorio, con un fuerte énfasis en la potenciación de los recursos endógenos y la sostenibilidad ambiental y social, aspectos centrales en la ley que rige el ordenamiento territorial en el país.

En este escenario se viene asistiendo a un proceso de disputa por la construcción territorial, el cual es habilitado por la acción del gobierno local en respuesta a la demanda de un agente del mercado inmobiliario, iniciativa que, de llevarse a cabo, tendrá importantes efectos sobre la configuración espacial, los activos ambientales y la cohesión socioterritorial, lo que entra en franca contradicción con los lineamientos de la legislación nacional en materia de ordenamiento territorial.

Contextualización del caso objeto del análisis

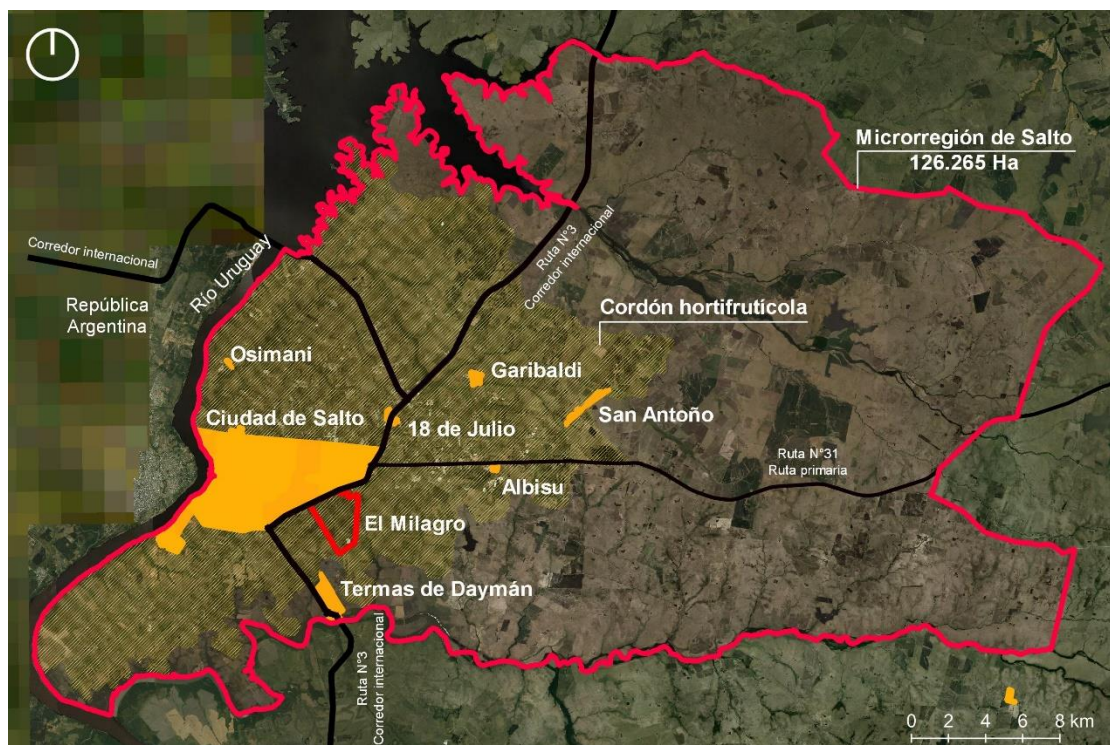
La ciudad de Salto y su microrregión

Ubicada sobre el río Uruguay a unos 500 kilómetros al norte de la capital nacional, la ciudad de Salto se posa sobre el punto terminal de la cuchilla homónima. Esta ciudad puerto se encontró a la vez con condiciones topográficas particulares donde la presencia de dos arroyos Sauzal y Ceibal tributarios del río Uruguay flanquearon su crecimiento. No fue hasta mediados del SXX cuando el damero superó los límites naturales impuestos para constituir una trama urbana más extensa con proceso de aglomeración de otros asentamientos que la rodeaban, uniendo su centro con el "Cerro" hacia el norte, y con Salto Nuevo hacia el sur, mientras la costa se desarrolla en su extensión con modernos chalets y adornados paisajismos. La ciudad se continuó extendiendo hasta conformar los límites urbanos hoy conocidos alcanzado una superficie urbana de casi 3800 hectáreas.

En la Figura 1, se presenta la ciudad de Salto y su microrregión, indicando en amarillo, la ciudad (capital departamental) y los centros poblados que conforman la estructura de "archipiélago" que caracteriza a la región; en contorno rojo, se muestran los padrones implicados en la recategorización puesta a consideración para la implementación del megaproyecto El Milagro.

Leal, J.; Sabaño, O.; Bozzo, A.; Ferrer, J.; Teixeira, T.; Bisio, N. | Mega emprendimientos inmobiliarios y política pública de desarrollo territorial en ciudades intermedias de Uruguay. El "Proyecto El Milagro" en la ciudad de Salto

Figura N°1. Salto y su Microrregión



Fuente: elaboración propia

El entorno inmediato de la ciudad se caracteriza por la existencia, desde fines del siglo XIX, de un cordón de producción hortifrutícola creado por el aporte fundamentalmente de inmigrantes europeos. Este territorio es un espacio acotado donde la conjunción de los tipos de suelos, la presencia de agua (superficial y subterránea) y el clima local son factores claves que permiten producir allí de modo intensivo diversos tipos de productos hortifrutícolas, incorporando en las últimas décadas infraestructuras para el procesamiento de la producción que se realiza. En esta área existen también ocho centros poblados que se vinculan principalmente a esta producción primaria, su procesamiento e industrialización y el turismo, Osimani y Llerena, Agua Salto, 18 de Julio, Garibaldi, San Antonio, Albisu y Termas del Daymán. Estos centros poblados aislados e interconectados, genera una estructura territorial en “archipiélago” que les permite complementariedad, identidad local y regional, y es lo que determina la conformación de la microrregión de Salto, la conjunción de esta estructura territorial rural de calificación productiva y su interrelación directa con la estructura urbana de soporte.

El vigente Plan de ordenamiento territorial. Una experiencia de planificación participativa y consensuada

Leal, J.; Sabaño, O.; Bozzo, A.; Ferrer, J.; Teixeira, T.; Bisio, N. I Mega emprendimientos inmobiliarios y política pública de desarrollo territorial en ciudades intermedias de Uruguay. El "Proyecto El Milagro" en la ciudad de Salto

El Departamento de Salto tiene una larga tradición en procesos de planificación territorial y urbana que lo lleva a contar, desde mediados de la década del '90 del siglo pasado, con un conjunto de decretos departamentales que conforman lo que se dio a llamar "El Plan de la ciudad de Salto". Trabajo llevado adelante por el Ejecutivo y el Legislativo departamental de manera conjunta y en múltiples consultas con los actores sociales. La aprobación de la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) en 2008, dio un nuevo marco legal e hizo que Salto avanzara significativamente en el ordenamiento de su desarrollo territorial.

Dicho proceso se inició en 2008 con la elaboración de las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial que fueron aprobadas a través del Decreto Departamental 6524/2011, teniendo otro hito fundamental en 2011, con el comienzo de la revisión del Plan de la ciudad de Salto de los años noventa, concretándose en 2016, a través del Decreto Departamental 6953/2016, en el nuevo Plan Local de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Salto y su Microrregión (en adelante PLOT de Salto y su Microrregión). Dos rasgos especialmente sobresalen en este proceso, por un lado, que se iniciaron en una administración y fueron continuados y promulgados en la siguiente, con un gobierno departamental de diferente signo político; y por el otro, la participación de la Junta Departamental (legislativo) en la elaboración de los planes, con aprobación de estos decretos por unanimidad, contando además con una importante participación de la sociedad local en las instancias de consulta.

Esta modalidad de planificación sobre la base de amplios consensos se repitió y permitió aprobar planes de ordenamiento para otras unidades territoriales (Termas del Daymán, la microrregión de Quintana–Pepe Núñez y el centro poblado rural Garibaldi), siendo valorada a nivel nacional por su continuidad, coherencia, participación y los acuerdos políticos y sociales logrados².

La propuesta de revisión del PLOT de Salto y su Microrregión y el "Proyecto El Milagro" (PEM)

El 29 de diciembre de 2020 el Poder Ejecutivo Departamental puso de manifiesto la revisión parcial del PLOT de Salto y su microrregión, de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 18308 en su Art. 29°, con el objetivo de recategorizar tres padrones rurales (2220, 12463, 12462). De la revisión propuesta, surgen al menos, dos aspectos centrales a destacar: en primer lugar, la resolución refiere en forma exclusiva a la revisión del Plan (vigente desde el año 2017, cuya revisión es posible mediante causas fundadas o a los diez años) para la recategorización de los tres padrones

² El PLOT de la ciudad de Salto y su Microrregión obtuvo el Premio Nacional de Urbanismo en el año 2018.

Leal, J.; Sabaño, O.; Bozzo, A.; Ferrer, J.; Teixeira, T.; Bisio, N. I Mega emprendimientos inmobiliarios y política pública de desarrollo territorial en ciudades intermedias de Uruguay. El "Proyecto El Milagro" en la ciudad de Salto

mencionados; y en segundo, si bien se denomina "revisión parcial", dadas las transformaciones urbanas que propone, implica una revisión total de los lineamientos estratégicos y fundantes del mismo, por lo cual debiera trascender los padrones implicados y ser pensada en su totalidad.

El proceso de revisión del Plan, se abre solo a los efectos de viabilizar el PEM. De acuerdo al marco legal, queda una instancia formal obligatoria de participación que es la audiencia pública. En ella se espera que, teniendo en cuenta las observaciones realizadas por la ciudadanía durante la puesta de manifiesto, se ponga a su consideración la propuesta definitiva que luego será enviada al legislativo departamental, para su discusión y eventual aprobación.

Aunque en el expediente 2020/29815 la Intendencia de Salto niega la existencia de un proyecto al respecto, del análisis de la documentación presentada, surge que la misma es coincidente con lo que se conoce públicamente del PEM, para lo cual se procura la modificación de la normativa existente (el ya citado Decreto N° 6953/2016) a los efectos de satisfacer las aspiraciones de FOMEX SA, impulsora de la propuesta. Se trata entonces de modificar los atributos del suelo en únicamente 3 de los más de 2500 padrones rurales (superficie aproximada 120.000 ha), comprendidos en el área de aplicación del PLOT de Salto y su microrregión, los cuales además presentan la particularidad de pertenecer a un único propietario privado.

Tabla N°1. Área de incidencia del PEM según categoría del suelo para la ciudad de Salto

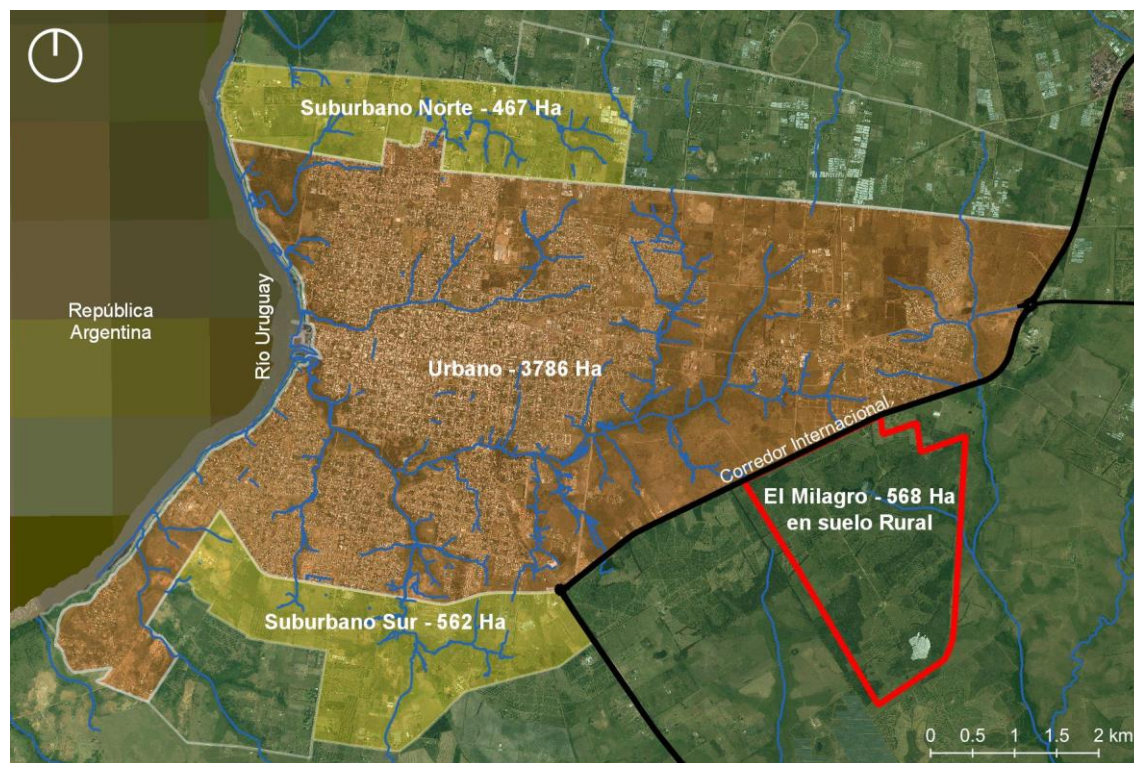
SALTO	AREA (Ha)	CUANTO REPRESENTA EL PROYECTO EN EL AREA (%)
URBANO	3786	15
URBANO CONSOLIDADO	2851	20
URBANO NO CONSOLIDADO	935	61
SUBURBANO	1044	54
SUBURBANO NORTE	476	119
SUBURBANO SUR	562	101
EL MILAGRO	568	

Fuente: Elaboración propia, con base en información de Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT – MVOT)

Leal, J.; Sabaño, O.; Bozzo, A.; Ferrer, J.; Teixeira, T.; Bisio, N. I Mega emprendimientos inmobiliarios y política pública de desarrollo territorial en ciudades intermedias de Uruguay. El "Proyecto El Milagro" en la ciudad de Salto

El tamaño del área para la cual se pide la revisión del plan de ordenamiento local, es muy significativo, representando el 15% del suelo urbano y el 20% del suelo urbano consolidado³ (Fig. N° 2).

Figura N°2. Significación del área del PEM con relación a la planta urbana de la ciudad de Salto



Fuente: Elaboración propia, con base en información de Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT – MVOT) e imagen satelital de la Infraestructura de Datos Espaciales Uruguay (IDE UY)

El emprendimiento que se propone desarrollar en la mencionada área es descrito como "...un clúster turístico, habitacional y de servicios, donde se propone una mixtura de programas y de actividades, primando un perfil general rural-turístico y suburbano con una parte de servicios de avanzada con una implantación suburbana" (Berensztein, 2019, pág. 7). En la propuesta presentada al Gobierno Departamental por el grupo interesado, no se detalla la forma en que estos tres componentes se

³ Ley 18.308 Art. 32° párrafo 2° literales a y b. En el suelo categoría urbana los instrumentos podrán establecer las subcategorías de: a) Suelo categoría **urbana consolidado**, cuando se trate de áreas urbanizadas dotadas al menos de redes de agua potable, drenaje de aguas pluviales, red vial pavimentada, evacuación de aguas servidas, energía eléctrica y alumbrado público; todo ello en calidad y proporción adecuada a las necesidades de los usos a que deban destinarse las parcelas; b) Suelo categoría **urbana no consolidado**, cuando se trate de áreas en las que aun existiendo un mínimo de redes de infraestructuras, las mismas no sean suficientes para dar servicio a los usos previstos por el instrumento.

Leal, J.; Sabaño, O.; Bozzo, A.; Ferrer, J.; Teixeira, T.; Bisio, N. I Mega emprendimientos inmobiliarios y política pública de desarrollo territorial en ciudades intermedias de Uruguay. El "Proyecto El Milagro" en la ciudad de Salto

combinarán para su materialización. En efecto, como se mencionará más adelante, el "proyecto" se reduce a la construcción de núcleos habitacionales.

Para la comercialización del predio se prevé su división en 2500 lotes destinados a residencias y 5 macrolotes para grandes desarrollos. Quienes impulsan el proyecto estiman que su construcción demandará diez años, previendo comercializar 50 ha anualmente, a razón de "250 lotes por año y un macrolote cada dos años" (Berensztein, 2019, pág. 55).

Las urbanizaciones cerradas como tendencias recientes en la construcción de ciudades intermedias en Uruguay

Las ciudades intermedias de Uruguay definidas como "*aquellos centros urbanos de más de 5000 habitantes, con protagonismo local/regional y que no forman parte de la conurbación metropolitana*" (Martínez & Altmann, 2015, pág. 9), se han convertido recientemente en objetivo de desarrolladores que impulsan la instalación de proyectos inmobiliarios basados en el modelo de barrios privados. La reciente instalación de estos modelos de negocio en ciudades intermedias del interior del país, como Paysandú, Soriano o Lavalleja, son una muestra de ello. Este proceso de apertura de nuevos mercados en las ciudades de segundo orden es coincidente con una retracción en la dinámica poblacional y en la construcción de viviendas que ha experimentado en el último tiempo el conurbano de la capital (Martínez, Delgado, & Altmann, 2016), el principal espacio de implantación de estas urbanizaciones.

Estos modelos de desarrollo inmobiliario son novedosos para estas ciudades, a diferencia de la presencia que desde los años noventa vienen teniendo en el área metropolitana, con un crecimiento exponencial en las últimas dos décadas (Pérez & Ravela, 2019).

Actualmente, las ciudades intermedias del país conforman un atractivo espacio para el despliegue de esas prácticas de corte especulativo. En efecto, la existencia de grandes extensiones de suelo suburbano escasamente consolidado, o suelo rural próximo a las áreas urbanas en condiciones de ser transformados a suelo urbano, permite proyectar un importante incremento de su valor en caso de que se produzca un cambio de categoría, con mínima inversión y riesgo nulo. Para ello los operadores privados necesitan contar con la intervención de los gobiernos locales, quienes

Leal, J.; Sabaño, O.; Bozzo, A.; Ferrer, J.; Teixeira, T.; Bisio, N. I Mega emprendimientos inmobiliarios y política pública de desarrollo territorial en ciudades intermedias de Uruguay. El "Proyecto El Milagro" en la ciudad de Salto

detentan la facultad para modificar la categoría del suelo y habilitar por tanto su valorización por el cambio normativo⁴.

Estos modelos de desarrollo urbano presentan características particulares, y manejan elementos que se constituyen como reglas de juego habituales.

Por un lado, tienden a ser iniciativas impulsadas a través de un lobby dirigido al sector político y a ciertos sectores sociales y empresariales, para ofrecer planes inmobiliarios como "proyectos de desarrollo". Utilizan argumentos que se basan en la debilidad socioeconómica de la localidad en la que se instalan, como la falta de inversión y empleo, para justificar la obtención de facilidades normativas y tributarias a cambio de eventuales mejoras en los indicadores económicos locales. Por otro lado, operan a través de la articulación bipartita entre empresas y actores políticos en busca de facilidades administrativas para el cambio normativo, tal como sucede en el caso que se analiza.

Estas modificaciones en los marcos jurídicos, habilitan al desarrollo de estos emprendimientos y permiten maximizar de forma extraordinaria sus ganancias, con la promesa de dinamizar la economía local mediante flujos económicos que eventualmente se pondrían en juego una vez realizada la modificación. Esta expectativa de inversión –que como se verá más adelante, no es tal- es utilizada por parte del gobierno local como muestra de eficiencia en su gestión, así como de la existencia de vías de salida a la situación de estancamiento económico y social en la que se encuentra el territorio. Por otra parte, y en lo que respecta a las finanzas públicas, la generación de nuevo suelo urbano es vista como una oportunidad para acceder a más recursos por concepto de contribución inmobiliaria por parte de la administración (Martínez, Delgado, & Altmann, 2016).

Por último, estas propuestas de urbanizaciones privadas aprovechan las debilidades técnicas locales en el proceso de elaboración de instrumentos de alta complejidad, frente a contrapartes demandantes de flexibilidades normativas con recursos económicos y técnicos muy poderosos.

Como resultado de lo dicho, estos emprendimientos terminan constituyéndose en simples procesos de loteamiento de suelo y ventas de parcelas contenedoras de grandes activos ambientales o productivos, transformándolos en suelo urbano de periferia, con una alta carga segregacionista derivado del público objetivo al que

⁴ Dicha potestad fue establecida en el Artículo 14 de la LOTDS (sobre competencias departamentales de ordenamiento territorial), donde se expresa que los Gobiernos Departamentales tendrán la competencia para categorizar el suelo.

Leal, J.; Sabaño, O.; Bozzo, A.; Ferrer, J.; Teixeira, T.; Bisio, N. I Mega emprendimientos inmobiliarios y política pública de desarrollo territorial en ciudades intermedias de Uruguay. El "Proyecto El Milagro" en la ciudad de Salto

apuntan y a las promesas de seguridad y vida prístina lejana a los problemas de la ciudad, produciendo en efecto, territorios de alta fragmentación física y social. En el caso del PEM, por ejemplo, se afirma que el concepto es crear "un pequeño microcosmos, en el que se sintetice el disfrute de descansar y habitar en un ámbito de gran naturalidad, orgánico,..." (Berensztein, 2019, pág. 55).

Elementos conceptuales implicados en el fenómeno

Las urbanizaciones cerradas como manifestación del extractivismo urbano

El fenómeno de las urbanizaciones cerradas se inscribe dentro del denominado *extractivismo urbano*, en la medida en que tiene rasgos comunes con la matriz extractivista de recursos naturales de la megaminería, los hidrocarburos o, en el caso de un formato más conocido para Uruguay, los agronegocios, los cuales comparten la característica de ser formas de extracción de valor que, a decir de Viale,

"... 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, págs. 16-17).

En esta modalidad de producción de ciudad, el suelo comienza a ser objeto de lógicas de ocupación que buscan extraer de forma intensa y a gran escala recursos con el fin de explotarlos, lo que permite la analogía con el extractivismo productivo de los commodities o al extractivismo minero.

El extractivismo urbano se basa fundamentalmente en un urbanismo de carácter meramente rentista especulativo que busca explotar atributos físico-naturales excepcionales de los territorios que ocupa, convirtiéndolos a valores de renta inmobiliaria (Pintos, 2017).

La estrategia extractivista está regida fundamentalmente por un modelo especulativo de valorización, que se produce al amparo de la flexibilización de los marcos regulatorios, para facilitar el incremento de los márgenes de ganancia tendientes a favorecer las acciones de acumulación a gran escala. En Uruguay, al igual que en otros países latinoamericanos, esta lógica se expresa en dos modalidades: como fenómenos de carácter central con la explotación exacerbada de los mayores aprovechamientos derivados de las plusvalías de suelo urbano y, como fenómenos de

Leal, J.; Sabaño, O.; Bozzo, A.; Ferrer, J.; Teixeira, T.; Bisio, N. I Mega emprendimientos inmobiliarios y política pública de desarrollo territorial en ciudades intermedias de Uruguay. El "Proyecto El Milagro" en la ciudad de Salto

dispersión en periferia, a través de las modalidades cerradas o semi-cerradas de urbanización, concebidas como objetos de diferenciación para sectores medio altos o altos, recurrentes en el área metropolitana y ciudades costeras de Uruguay.

El extractivismo en su modalidad de especulación inmobiliaria, al igual que en sus otras formas, constituye una de las manifestaciones del mecanismo de *acumulación por desposesión* (Harvey, 2003), por medio del cual el capital expande sus espacios de mercantilización para mantener el proceso de acumulación a través de una estrategia "basada en mecanismos predatorios que buscan convertir estas instancias vitales y bienes comunes en productos con alto nivel de rentabilidad" (Merchand, 2013, pág. 113). Dicha acumulación no es posible sin la participación del Estado, quien "con su monopolio de la violencia y sus definiciones de legalidad, juega un rol crucial" (Harvey, 2005, pág. 113). Para que se produzca el fenómeno de extracción de valor el capital requiere de la intervención del Estado a través de "excepciones a las normas de uso, ocupación y fraccionamiento del suelo" (Capdeville, 2017, pág. 170), con lo que se asiste a "creciente proceso de mercantilización del ordenamiento territorial a cambio de dinero y bienes en función de las solicitudes de los grupos empresariales." (ibid., pág. 172).

La política de desarrollo sustentada en mega emprendimientos extractivistas

Como se expresara, entre las causas de la llegada de las urbanizaciones privadas a las ciudades intermedias del país se encuentran, la fuerte capacidad de lobby de los grupos económicos que las promueven, la que coincide con una debilidad del aparato técnico-político local, así como también el hecho de que las mismas sean objeto de capitalización política, además de ser percibidas como fuente de recursos financieros por parte de los gobiernos locales. Pero más allá de eso, el fenómeno es una manifestación de una política pública de desarrollo donde las grandes inversiones (o promesas de éstas) ocupan un lugar central.

Este vínculo entre inversiones y desarrollo ha sido un argumento constante en la respuesta estatal frente a los desequilibrios territoriales, tanto a escala nacional como subnacional (De Mattos, 1996). Durante el período desarrollista esa concepción orientó el trabajo de la Comisión de Inversión y Desarrollo Económico (CIDE) y el diseño por parte de este organismo del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974. Con el objetivo de corregir los efectos de la configuración territorial concentrada a la que dio lugar el "fordismo periférico" (De Mattos, 1993) en el marco del modelo de sustitución de importaciones, se buscó estimular la localización de los capitales hacia las regiones desfavorecidas con el objetivo de redistribuir las

Leal, J.; Sabaño, O.; Bozzo, A.; Ferrer, J.; Teixeira, T.; Bisio, N. I Mega emprendimientos inmobiliarios y política pública de desarrollo territorial en ciudades intermedias de Uruguay. El "Proyecto El Milagro" en la ciudad de Salto

actividades económicas y el empleo, para ello se utilizaron dispositivos de estímulo, como subsidios e incentivos crediticios y fiscales, además de una importante inversión en infraestructura pública, entre otros.

Hoy nuevamente, y aunque en otro contexto, se apuesta a una política pública para la "inducción a la movilidad espacial del capital" (Silva Lira, 2012), en este caso por medio de la promoción de inversión, fundamentalmente extranjera, en el marco de una nueva fase de la acumulación de capital, a la que se ha dado en llamar globalización neoliberal.

En ese contexto se produjo un "retorno" del Estado a la planificación del desarrollo como parte del denominado "ciclo progresista" de la región cuando, en el caso de Uruguay, éste adoptó una estrategia de tipo neodesarrollista, en el marco de lo que Svampa denomina como "consenso de los commodities" (Svampa, 2013).

Se trata de un modelo de desarrollo apoyado en el fuerte dinamismo económico alcanzado gracias a los precios internacionales de las materias primas de exportación, como resultado principalmente de la demanda de China, a partir de lo cual el Estado asumió un rol de promotor del desarrollo, orientando su estrategia a generar las condiciones institucionales para la atracción de inversión transnacional, a la vez de obtener grados de legitimación y consenso a través de políticas sociales compensatorias (Santos, Narbondo, Oyhançabal, & Gutiérrez, 2013).

El hecho de que dichas inversiones, las que mayoritariamente se desarrollan en una modalidad de tipo extractivista, sean promovidas por sectores políticos que históricamente las han cuestionado, ha llevado a que Gudynas rotule al fenómeno como "neoextractivismo progresista" (Gudynas, 2009). Asimismo, el que la política pública de desarrollo se diseñe sobre el supuesto del "goteo" o "derrame" al que darán lugar estos emprendimientos, no considera la evidencia de que el crecimiento económico, medido a través del PIB p/c, no tiene un correlato en la reducción del coeficiente de Gini, considerado como medida de la desigualdad en la distribución de los ingresos (Campo, Martín, & Rodríguez, 2020), es decir, que puede dar lugar a un desarrollo concentrado que no mejores los indicadores sociales.

En el caso específico de las apuestas al extractivismo urbano producto de una modalidad de especulación inmobiliaria, la ausencia de relación lineal entre inversión y mejora colectiva es aún menos probable, en la medida en que, por las características mismas de ésta actividad, las posibilidades de que se produzcan procesos irradiación de beneficios (a través de empleo, generación de tejido empresarial local, etcétera) son mucho menores que si se tratara de un emprendimiento de tipo productivo.

Leal, J.; Sabaño, O.; Bozzo, A.; Ferrer, J.; Teixeira, T.; Bisio, N. I Mega emprendimientos inmobiliarios y política pública de desarrollo territorial en ciudades intermedias de Uruguay. El "Proyecto El Milagro" en la ciudad de Salto

Además, la propia desigualdad de la que son objeto muchos de los territorios que adoptan esta estrategia, situación que paradójicamente incide en una mayor facilidad para justificarla y también en una mejor receptividad por parte de la población, pone en duda la manera en cómo a través de estas inversiones se podrán generar las condiciones para superar la heterogeneidad estructural que, y en acuerdo con la teoría estructuralista del desarrollo (Prebisch, 1981), es una de las variables que determina su posición desfavorable.

Metodología

La estrategia de investigación es, en parte *ex ante facto*, buscando anticipar eventuales impactos de las transformaciones propuestas en el plan de ordenamiento vigente; pero también, y en tanto el fenómeno se encuentra transcurriendo, se propone describirlo, en particular en lo que respecta al análisis de la estrategia del Estado local y la concepción del desarrollo implícita en la misma.

Por otra parte, la cualidad multidimensional y multidisciplinar del objeto implicó que el mismo deba ser analizado desde diferentes áreas del conocimiento, abarcando aspectos vinculados con el uso del suelo, los activos medioambientales del territorio y las condiciones socioeconómicas del mismo.

De acuerdo con lo dicho, el estudio se enfocó en dos momentos, el análisis del proceso y la estimación del impacto.

Lo primero implicó conocer cómo se viene llevando a cabo el proceso de puesta en consideración y negociación de la propuesta; el rol asumido por el Poder Ejecutivo Departamental, su relación con el agente inversor, la respuesta a las demandas de información, el lugar asignado a la participación de los actores territoriales en las instancias de decisión, etcétera.

Lo segundo se concentró en el análisis de lo que produciría el PEM en caso de concretarse en los términos en los que se lo propone, lo que se hizo para diferentes dimensiones:

- Potenciales impactos urbanos. Estudio de las consecuencias de la revisión del actual plan de ordenamiento territorial en la sostenibilidad socio territorial de la ciudad y la microrregión.
- Potenciales impactos ambientales. Estudio de las características de los tres padrones a recategorizar y del entorno biofísico inmediato en el cual se encuentran localizados. Se realizó una revisión bibliográfica de la temática,

Leal, J.; Sabaño, O.; Bozzo, A.; Ferrer, J.; Teixeira, T.; Bisio, N. I Mega emprendimientos inmobiliarios y política pública de desarrollo territorial en ciudades intermedias de Uruguay. El "Proyecto El Milagro" en la ciudad de Salto

teniendo en cuenta antecedentes y relevamientos realizados de la zona, investigaciones locales, cartografía, etc.

- Potenciales impactos en el desarrollo. Estudio de la probabilidad que se alcancen los logros que se le atribuyen al PEM en materia de impacto en los indicadores sociales y económicos, con foco en el mercado laboral.

Se trabajó con información secundaria procedente de fuentes oficiales:

- Documento avance revisión parcial del plan local de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible de la ciudad de Salto y su microrregión. Presentado por la Intendencia de Salto en la instancia de "Puesta de Manifiesto"⁵ (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. Presentado por la Intendencia de Salto en la instancia de "Puesta de Manifiesto".
- 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 la ENVIRO Consultores (2019).
- Estudio socioeconómico de la ciudad de Salto a partir del desarrollo del clúster turístico y de servicios "El Milagro". Elaborado por la Consultora Berensztein
- Material producido por entrevistas en medios de comunicación, tanto a autoridades de la Intendencia de Salto, como a representantes del grupo que presenta la propuesta.
- Materiales surgidos del ciclo de Mesas Temáticas sobre "Derecho a la ciudad y barrios privados. Enfoque analítico de un fenómeno silenciado".⁶

Una mirada a lo que viene sucediendo

El PEM como visibilizador de las tensiones en la política pública territorial ante la irrupción del gran capital

El PEM ha puesto en evidencia la tensión a la que se ve sujeta la política pública para el desarrollo de los ámbitos subnacionales - en este caso microrregiones estructuradas en torno a conglomerados secundarios-, la que se da entre, por un lado, la mencionada estrategia orientada a la promoción de inversiones y, por el otro, a una

⁵ Tal como lo establece el Artículo 24 de la LOTDS.

⁶ Organizadas por el GET CENUR LN de la UdelaR (se llevaron a cabo el 26 de noviembre, y 3, 10 y 17 de diciembre de 2020).

Leal, J.; Sabaño, O.; Bozzo, A.; Ferrer, J.; Teixeira, T.; Bisio, N. I Mega emprendimientos inmobiliarios y política pública de desarrollo territorial en ciudades intermedias de Uruguay. El "Proyecto El Milagro" en la ciudad de Salto

cuyo protagonista es la escala territorial local, en la cual el desarrollo se concibe como un proceso *desde abajo*.

En el primer caso, la noción del desarrollo como crecimiento económico como proceso que depende la existencia de inversión privada, se vuelve operativa a través de una serie de mecanismos de estímulo que tienen a las empresas transnacionales (ETN) como su "cliente principal" (Barreto & Carrau, 2015a, pág. 6). Se trata de un conjunto de medidas diseñadas para facilitar la llegada de capitales, entre las que se encuentran la Ley de Puertos N° 16.246, la Ley Forestal N° 15.939; la Ley de Zonas Francas N° 15.921; la Ley N° 18.786 sobre Contratos de participación Público-Privada; los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) y la firma de Acuerdos marco y Tratados de Libre Comercio, entre otros (Barreto & Carrau, 2015b).

En ese conjunto normativo destaca la Ley 16.906 de Promoción y Protección de Inversiones y los Decretos reglamentarios 455/007 y 2/012. Dicho régimen establece beneficios fiscales consistentes en la devolución del IVA; la exoneración de Tasas o Tributos a la Importación y del Impuesto al Patrimonio; así como también, y fundamentalmente, la reducción del Impuesto a la Rentas de las Actividades Empresariales (IRAE) a las inversiones de acuerdo con una serie de indicadores derivados de objetivos.

Como parte de las condiciones para el otorgamiento de los beneficios a los proyectos de inversión se exige que los mismos "contribuyan a la descentralización geográfica", así como también, "que se orienten a actividades industriales, agroindustriales y de servicios, con una utilización significativa de mano de obra e insumos locales" (Art. 11). Específicamente, esa descentralización se supone que acontecerá al fomentar la localización de emprendimientos en aquellos departamentos con mayor índice de pobreza (IPD)⁷.

En ese contexto los gobiernos locales compiten para hacerse de estas inversiones, ante la urgencia por obtener recursos financieros para solventar los gastos de funcionamiento, tanto de su burocracia, como de los servicios que prestan, así como también debido a la presión por generar mejoras en las condiciones de vida de la población, principalmente a través de la disponibilidad de puestos de trabajo. Pero por la propia naturaleza extractivista de estas inversiones, su promoción puede poner en riesgo los recursos colectivos (naturales, culturales, sociales), y con ello el cumplimiento del objetivo de un desarrollo sostenible, algo acerca de lo que se hablará

⁷ Excepto en Montevideo, donde se considera el Índice de Desarrollo Humano (IDH) según el barrio.

Leal, J.; Sabaño, O.; Bozzo, A.; Ferrer, J.; Teixeira, T.; Bisio, N. I Mega emprendimientos inmobiliarios y política pública de desarrollo territorial en ciudades intermedias de Uruguay. El "Proyecto El Milagro" en la ciudad de Salto

más adelante cuando se analicen los posibles impactos socioambientales y territoriales del PEM.

Por otro lado, y en correspondencia con la política de desarrollo territorial del Estado nacional, la cual a su vez se rige por el compromiso del cumplimiento de los denominados Objetivos del Desarrollo Sostenible (PNUD-ONU, 2019), se adopta el paradigma del desarrollo territorial, donde el desarrollo es entendido como un proceso de cambio multidimensional, que se sostiene en factores "no solamente económicos, sino también sociales, culturales y territoriales" (Vázquez Barquero, 1988).

En este enfoque, el desarrollo económico,

"incorpora una aproximación territorial y no sólo sectorial o agregada; innovaciones productivas, de gestión, socio-institucionales y ambientales en el tejido productivo y empresarial; considera clave las microempresas, Pymes, cooperativas y pequeñas unidades de producción rural, así como la totalidad de la economía territorial, tanto formal como informal; se basa en el análisis de sistemas productivos locales (o sistemas agroalimentarios localizados) y mercados locales de empleo" (Albuquerque & Pérez Rozzi, 2013, pág. 23)

Además, se trata de un enfoque centrado en el protagonismo de los actores locales, quienes se espera se involucren en las políticas de desarrollo, las cuales deben ser "elaboradas a partir de la movilización y participación activa de los actores territoriales" (Albuquerque & Pérez Rozzi, 2013, pág. 1). Esto se concreta en un *proceso prospectivo participativo territorial* para la elaboración de planes estratégicos (consulta y participación de actores locales).

El PEM pone de manifiesto las tensiones entre estas dos concepciones de la política pública territorial en la medida en que:

- Si bien por un lado el Estado local se atribuye nuevas funciones en la gestión territorial con el objetivo de la sostenibilidad en el marco de las atribuciones dispuestas en la LODTS, por otro busca introducir desregulaciones a favor de intereses económicos que ponen en riesgo dicho objetivo.
- Si bien, y siguiendo los postulados del desarrollo territorial, se enfatiza en un discurso que prioriza las políticas de fomento de un sistema productivo local basado en un entretelado de pequeñas y medianas empresas, bajo criterios de sostenibilidad social y ambiental; se constata la profundización de las relaciones de dependencia con el capital exógeno, el cual se vincula con el territorio en una modalidad extractivista.
- Si bien el proceso de descentralización en curso hace énfasis en la necesidad de una activa participación de los actores locales en la planificación del

Leal, J.; Sabaño, O.; Bozzo, A.; Ferrer, J.; Teixeira, T.; Bisio, N. I Mega emprendimientos inmobiliarios y política pública de desarrollo territorial en ciudades intermedias de Uruguay. El "Proyecto El Milagro" en la ciudad de Salto

desarrollo territorial, se observa que la incidencia de los mismos en las decisiones sobre la propuesta es reducida a una mínima expresión formal.

En síntesis, el PEM expone las tensiones existentes entre los enfoques de política de desarrollo y sus efectos territoriales, siendo el aspecto donde es más difícil encontrar diferencias significativas entre orientaciones de tipo libremercadistas o regulacionistas. Se está frente a una neoliberalización de la gestión urbana en términos de "un patrón prevaleciente de reestructuración regulatoria", es decir, ya no de un neoliberalismo utópico sin injerencia estatal, sino que ahora el capital en la práctica "ha intensificado drásticamente algunas formas coercitivas y disciplinarias de intervención estatal, cuyo objetivo es *imponer* distintas versiones de la supremacía del mercado" (Theodore, Peck, & Brenner, 2009, pág. 3). Se trata de un "urbanismo neoliberal", al que Pintos describe como:

"aquellas formas de articulación pública-privada no formalizadas pero con efectos reales, en las que convergen la liberalización de los mercados del suelo, la concentración del capital inmobiliario con gran capacidad de gestión financiera –y el beneplácito de los gobiernos locales- y la irrupción de inversiones para el desarrollo de megaproyectos con alto impacto territorial" (Svampa & Viale, 2015)

Es decir, que el capital ya no necesita que el Estado no intervenga, basta con que regule o, como en el caso analizado, desregule selectivamente, es decir, una política pública a medida de sus necesidades.

Estado y sociedad. La (in)habilitación de las instancias de participación

Como se dijo, una de las dimensiones donde el PEM ha puesto en evidencia las contradicciones de la política de desarrollo, es la referida al lugar asignado a la participación ciudadana en la planificación y gestión del territorio.

En el caso analizado se está ante un proceso que deja poco espacio a la participación, la cual es uno de los pilares del proceso de descentralización que viene transitando el Estado uruguayo a partir de la vigencia de la Ley N° 18.567 (de Descentralización Política y Participación Ciudadana) del año 2009.

Eso también entra en directa confrontación con lo planteado en la LODTS, la que en su Artículo 5° establece como principios rectores del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible a "la promoción de la participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial"; para luego, en Artículo 6°, referido a derechos territoriales de las personas, sostener que "toda persona tiene derecho a la participación en los

Leal, J.; Sabaño, O.; Bozzo, A.; Ferrer, J.; Teixeira, T.; Bisio, N. I Mega emprendimientos inmobiliarios y política pública de desarrollo territorial en ciudades intermedias de Uruguay. El "Proyecto El Milagro" en la ciudad de Salto

procedimientos de elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial" (Ley 18.308).

En este sentido el Poder Ejecutivo Departamental ha optado por un control de las decisiones y negociaciones que establece con la empresa promotora, las que se llevan adelante de manera inconsulta con respecto a los actores locales. Esa forma de gestión territorial excluye a los ciudadanos de la construcción de la "cosa pública", al no establecer espacios gubernamentales que habiliten la democratización en el acceso a la información y, con ello, al debate público.

Con la instalación de un relato que presenta una falsa oposición entre desarrollo o miseria -que se corresponde con la concreción o no del proyecto en cuestión-, desde el gobierno local se ha procurado construir una argumentación hegemónica para inhabilitar voces no alineadas con la propuesta. En efecto, el eje central de dicho discurso se concentra en la generación de empleo como fundamento excluyente -tema que como se verá más adelante es muy sensible para el departamento- como justificativo para acceder a las condiciones exigidas por el operador inmobiliario proponente.

La construcción de esta posición, amparada en la falta de información sobre la propuesta y el desconocimiento de los términos de las negociaciones en las que el Ejecutivo Departamental impulsa la recategorización del suelo, determina que esa linealidad de los argumentos oficiales sea de difícil contrastación por parte de la ciudadanía.

La contradicción entre un discurso instalado que sostiene la necesidad del involucramiento de la sociedad local en los procesos de desarrollo territorial y las experiencias prácticas donde eso es resuelto por las elites políticas y los grandes grupos de interés económico, no es algo nuevo. Es así que, si bien como se mencionó, el actual régimen de promoción de inversiones se propone que éstas den lugar a procesos de descentralización (en sentido de deslocalización de las actividades económicas), cuando los actores del territorio intentan incidir en esas instancias, no son reconocidos. A modo de ejemplo, esto es lo que ocurrió cuando la Junta Departamental (legislativo local) de Tacuarembó (centro norte del país) intentó prohibir la explotación minera en ese departamento, a través de la votación de dos Decretos (20/13 y 21/13); ante eso, la Cámara de Representantes (órgano legislativo nacional) procedió a declararlos nulos, aduciendo cuestiones tales como que no estaba en discusión "si la minería es buena o mala, sino quién decide sobre determinado territorio" o, que "Uruguay es un país unitario, no federal" (FZ, 2014). Más

Leal, J.; Sabaño, O.; Bozzo, A.; Ferrer, J.; Teixeira, T.; Bisio, N. I Mega emprendimientos inmobiliarios y política pública de desarrollo territorial en ciudades intermedias de Uruguay. El "Proyecto El Milagro" en la ciudad de Salto

allá de lo anecdótico del caso, la situación planteada refleja la manera en que se ha venido saldando la cuestión de la participación ciudadana en los asuntos substanciales que hacen a la construcción territorial.

En esa misma línea, el PEM evidencia las dificultades para ceder espacios de poder y de control a la comunidad (Kliksberg, 1999). La ausencia de implementación de mecanismos de participación efectiva que contribuyan a la agencia de la población, hace que no exista control ciudadano sobre disposiciones que condicionan el desarrollo del conjunto de la sociedad a largo plazo y genera compromisos territoriales y presupuestales de gran incidencia, los cuales, como en el caso del PEM, exceden largamente el mandato de una administración de gobierno.

La gestión participativa de la política pública y por ende del desarrollo del territorio, supone articular lógicas institucionales y organizacionales que operan en al menos tres niveles (nacional, departamental y local). En este sentido, lo local mediado por las experiencias de participación y organización de la población, aparece como el espacio privilegiado para profundizar y enriquecer los procesos de democratización, así como revitalizar el compromiso ciudadano en y con la esfera pública desde un enfoque deliberativo e inclusivo (Adelantado, 2009). En este escenario la instrumentación de la política se expresa como campo de lucha y de conflicto, donde distintos grupos de poder disputan diferentes formas de organizar y producir el bienestar, siendo la participación el elemento central a partir del cual se construyen y fortalecen actores políticos con poder para incidir y decidir sobre el desarrollo democrático del territorio que habitan.

La desvalorización del activo productivo como estrategia de legitimación del proyecto

La inhabilitación de las instancias de participación, las que en caso de darse pueden llevar a mayores grados de control por parte de la ciudadanía, constituye una de las estrategias utilizadas para lograr la recategorización con vistas a la instalación del proyecto, pero no la única. Como forma de legitimar la solicitud de revisión del PLOT de Salto y su Microrregión, sus impulsores han recurrido a la desvalorización del activo productivo que contiene el área objeto de dicha revisión. Para ello se argumenta que el cambio de categoría del suelo no significaría una pérdida de tierras productivas, debido a que las mismas presentan un índice de productividad (CONEAT) promedio de 59, valor bajo e inferior al promedio nacional (100); además de que el cultivo de cítricos, al que se destinaba parte importante del predio, "hoy se encuentra en crisis (...) Hoy las naranjas dejan pérdidas y el costo de mantener una plantación de naranja

Leal, J.; Sabaño, O.; Bozzo, A.; Ferrer, J.; Teixeira, T.; Bisio, N. I Mega emprendimientos inmobiliarios y política pública de desarrollo territorial en ciudades intermedias de Uruguay. El "Proyecto El Milagro" en la ciudad de Salto

es alto (...) Las preferencias del mercado (internacional) han cambiado (...) Esta área, hoy improductiva y con claras características de abandono" (Rubio, Verme, Galain, & Cervetto, 2020, págs. 9-10).

Frente a los argumentos mencionados se puede señalar que, en primer lugar, el índice CONEAT evalúa la capacidad de producción de carne y lana en condiciones de campo natural, por lo que no sería correcto utilizarlo para evaluar la capacidad de producción intensiva, como la citricultura y horticultura. Dicho de otra manera, pueden existir suelos de bajo valor en dicho índice, y sin embargo contar con una buena aptitud de uso para los cultivos intensivos. En definitiva, los padrones en cuestión no son "campo natural" y tampoco están destinados a la producción de carne y/o lana, y su localización como enclave con relación al resto del departamento da lugar a que su destino esté directamente ligado a la producción hortifrutícola.

En cuanto a la afirmación acerca de la inviabilidad de la producción citrícola, ello no se corresponde con lo que sostiene el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), el cual expresa que "en 2019 se produjeron 242 mil toneladas y se 28 exportaron 105 mil toneladas (Encuesta citrícola primavera 2019, DIEA/MGAP)" (INIA, 2020, pág. 55), para luego afirmar que "*en la última década, y posteriormente al acuerdo logrado en 2010 entre todos los actores de la cadena para la creación del Plan Estratégico de la Citricultura, estamos presenciando un resurgimiento de la citricultura nacional...*". (INIA, 2020, pág. 56). Es decir, que no se trata de un sector en crisis. El predio en cuestión no presenta limitaciones de recursos naturales para la producción hortifrutícola; a la vez que cuenta con ventajas del entorno, entre ellas la existencia de mano de obra especializada muy cercana, así como todos los servicios (electrificación, caminos, transporte, etcétera). Eso se constata en el hecho de que los predios citrícolas linderos producen fruta de exportación de excelente calidad.

Por otra parte, dicha área brinda servicios ecosistémicos, los cuales no son considerados, o son infravalorados, en el Informe Ambiental Estratégico (*Op.cit*) puesto a consideración por la Intendencia de Salto. La transformación territorial de una extensa superficie de suelo, localizada en la zona periurbana de la ciudad de Salto, con una alta interacción con la misma, implica no solo la pérdida de suelo productivo rural, sino también degradación ambiental, fragmentación del paisaje, pérdida de hábitat y la desaparición de servicios ecosistémicos, tales como la recarga de acuíferos, la regulación del clima de la ciudad, la polinización, la descontaminación de aguas superficiales, la protección frente a las inundaciones, la biodiversidad, la retención de gases de efecto invernadero, la producción de oxígeno, entre otros. "En la

Leal, J.; Sabaño, O.; Bozzo, A.; Ferrer, J.; Teixeira, T.; Bisio, N. I Mega emprendimientos inmobiliarios y política pública de desarrollo territorial en ciudades intermedias de Uruguay. El "Proyecto El Milagro" en la ciudad de Salto

huella ecológica de una ciudad, el área necesaria para suministrar a sus ciudadanos recursos y servicios del medio ambiente, es mucho mayor que el área de la ciudad misma (Wackernagel y Rees, 1996)" (McDonald, Marcotullio, & Güneralp, 2013, pág. 33).

Estimación de posibles consecuencias del PEM

Potenciales impactos urbanos

Desde el punto de vista de la sostenibilidad urbano-territorial, la recategorización que se pretende llevar a cabo significaría una expansión de la mancha urbana, lo que implica mayor ineficiencia en el uso de los recursos con que se cuenta para atender las necesidades en materia de infraestructuras o servicios. Como consecuencia directa del proyecto, habría una mayor superficie de calles para atender, mayor tiempo y costos de traslado de personas y por ende un incremento en la generación de gases de efecto invernadero. La ciudad de Salto tiene resuelta dentro de su planta urbana su crecimiento por un tiempo razonable y previsible, 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, la ciudad cuenta con "Áreas de Desarrollo Especial" que permiten sostener en el suelo ya categorizado todas las actividades que se mencionan en el PEM. En este sentido, la expansión de la mancha urbana provocaría, además del sobrecosto en servicios e infraestructura implicado en la creación de un nuevo polo de atracción, el desplazamiento de pequeños y medianos productores cuya actividad hortifrutícola se desarrolla en las inmediaciones, dada la incompatibilidad de usos que la urbanización de la zona produciría.

Por otra parte, el PEM se ubicaría en predios que están al otro lado de la Ruta Nacional N° 3, definida por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) como corredor internacional, que comunica la región con el sur de del país, el litoral sur de Brasil, y el litoral argentino, Paraguay y Bolivia, desde donde ingresa un flujo importante de cargas hacia los puertos marítimos uruguayos. Se estima que ese flujo se incremente en la medida en que a pocos kilómetros se está construyendo un centro de comercialización para la producción hortifrutícola de la región (Central Hortícola de Salto), la que se proyecta generará más tránsito de carga pesada por esa ruta. Además, está prevista la construcción de un puerto binacional de barcazas en el río Uruguay entre la ciudad de Salto y la desembocadura del río Daymán, que tiene vocación para ser el lugar de salida de toda la carga exportable uruguaya, de la región de Concordia (RA) y de parte de Río Grande do Sul.

Leal, J.; Sabaño, O.; Bozzo, A.; Ferrer, J.; Teixeira, T.; Bisio, N. I Mega emprendimientos inmobiliarios y política pública de desarrollo territorial en ciudades intermedias de Uruguay. El "Proyecto El Milagro" en la ciudad de Salto

El crecimiento hacia la zona sur, como resultado del PEM, generaría múltiples cruces vehiculares y peatonales que comprometerían el funcionamiento como corredor internacional del tramo de ruta existente entre las rotondas de "La Gaviota" y la del empalme de las rutas 3 y 31. Este tramo es fundamental para canalizar el tránsito de pasajeros y el transporte de carga regional, nacional e internacional, sin interferir con el tránsito urbano. En este sentido, el desarrollo de la propuesta afectaría de manera creciente, la seguridad vial, comprometiendo la conexión norte sur de las rutas Nacionales 3 y 31, la conexión con el puente Internacional de Salto Grande, la conexión con aeropuerto de Salto y la conexión con el proyectado puerto de barcazas sobre el río Uruguay.

También se está frente a un cambio de las reglas de juego e inequidad en el trato hacia otros desarrolladores urbanos, tanto por la eventual modificación de la normativa, como por la exoneración de impuestos que se prevén pueda tener el grupo promotor, ya sea de acuerdo a lo solicitado a la Intendencia de Salto (pagar como suburbanos recién una vez habilitadas las obras), o a los regímenes de exoneración de impuestos previstos por la normativa nacional (especialmente la Ley 16.906), recientemente ampliados a la construcción de barrios privados.

Finalmente, un aspecto central es el de carácter reversible o irreversible de la recategorización que se pretende realizar. Acerca de esto, sus promotores insisten en la posibilidad de que, en caso de no cumplirse con lo anunciado, se podría regresar el suelo a su status presente. Sin embargo esto parece improbable, por un lado porque las obras que se realicen para acondicionar el predio para su fraccionamiento (movimiento de suelos, construcción de infraestructura, etc.), así como la construcción de residencias y otras instalaciones, afectarían definitivamente las capacidades del mismo como suelo productivo y, por el otro, porque un eventual retorno a la condición de suelo rural podría dar lugar a recursos legales por parte de los compradores de lotes los cuales, habiendo adquirido el suelo con valores acordes a otras funciones, como resultado de esa acción verían reducida su inversión.

Potenciales impactos ambientales: ausencia de previsión de los efectos del proyecto sobre la sostenibilidad ambiental

El Informe Ambiental Estratégico (IAE), tal como lo establece el Decreto N° 221-2009, es un documento de carácter obligatorio que debe ser elaborado por el Gobierno Departamental como parte del proceso de revisión de la normativa, y posteriormente avalado por la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA). El documento que se puso a consideración de la ciudadanía, es un informe en el cual, si bien se manifiesta

Leal, J.; Sabaño, O.; Bozzo, A.; Ferrer, J.; Teixeira, T.; Bisio, N. Mega emprendimientos inmobiliarios y política pública de desarrollo territorial en ciudades intermedias de Uruguay. El "Proyecto El Milagro" en la ciudad de Salto

que el diseño y ejecución de los proyectos de inversión demandará un estudio de impacto ambiental (Art. 6 – Ley N° 16.466), su contenido no considera los aspectos centrales establecidos en el Art.5° de dicho decreto.

En efecto, del análisis del IAE puesto de manifiesto, se puede concluir que en el mismo no se presenta información acerca de la clasificación y valoración de los impactos ambientales. Asimismo, el mencionado informe contiene escasos datos acerca de la línea de base, imprescindible para realizar un diagnóstico contundente acerca de la situación inicial (sin proyecto) y poder estimar y analizar los potenciales impactos ambientales generados, cuya significación es mayor por tratarse de un emprendimiento de gran envergadura. En este sentido, no se tiene conocimiento de la "capacidad de carga" del ecosistema y de su "resiliencia". Según Gómez Orea y Gómez Villarino (2013), el ambiente presenta una función de sumidero o receptora de efluentes (emisiones, vertidos y residuos), cuya capacidad de asimilación determina una condición básica de sostenibilidad para las actividades humanas y asimismo, dicho ambiente constituye el soporte del medio para infraestructuras y actividades económicas y cuya sostenibilidad reside en el respeto de su vocación natural. Por otra parte, en el IAE no existe una descripción detallada de las diferentes unidades ambientales o ecosistemas existentes, las áreas que abarcan y el área a ser transformada luego de la recategorización.

Asimismo, hay insuficiente información acerca de antecedentes de investigaciones a nivel local y estudios en base a relevamientos de campo como sobre abundancia y diversidad de especies de flora y fauna, área de humedales, superficie y estado de conservación de los montes nativos, indicadores de calidad de aguas superficiales y profundas y el caudal, la vulnerabilidad a la contaminación que presenta el Acuífero Salto, el cual subyace la zona a recategorizar y se caracteriza por ser un acuífero no confinado, de elevada permeabilidad, compuesto por sedimentos conglomerados arenosos y ubicado sobre una formación de basalto, Arapey, que actúa como acuífero fisurado.

Por otra parte, un estudio de la incidencia de virus humanos (Rotavirus A, Norovirus GII y adenovirus humano) y bacteriana (coliformes totales y termotolerantes y *Pseudomonas aeruginosa*) en la contaminación del acuífero Salto en el cinturón hortifrutícola de Salto, concluyó que, "de un total de 134 muestras de agua subterránea, 42 (32.1%) fueron positivas para Rotavirus, solo 1 (0.7%) para Rotavirus y Adenovirus, y 96 (72.6%) muestras fueron positivas para indicadores bacterianos" (Gamazo, y otros, 2018, pág. 305). Dichos resultados reflejan los impactos en la

Leal, J.; Sabaño, O.; Bozzo, A.; Ferrer, J.; Teixeira, T.; Bisio, N. I Mega emprendimientos inmobiliarios y política pública de desarrollo territorial en ciudades intermedias de Uruguay. El "Proyecto El Milagro" en la ciudad de Salto

calidad del agua que genera la falta de saneamiento (pozos negros filtradores). Además, en la documentación no se establece una franja de amortiguación ribereña de protección a los cursos de agua superficiales, así como tampoco estudios hidrogeológicos que permitan determinar la profundidad de las aguas subterráneas, estudios hidrológicos, de inundabilidad y el mapa de riesgo correspondiente para dicha área, exigencia establecida por la reglamentación de las directrices nacionales, así como también estudios edafológicos y geológicos.

Otro aspecto primordial, el cual no ha sido considerado en el mencionado IAE es el referido a la necesidad de tener en cuenta el enfoque de cuenca (Fig. N° 3) donde se estimen las posibles interacciones y relaciones entre las actividades productivas que existen en el entorno del proyecto (compatibles, sinérgicas, incompatibles), ubicadas en la Cuenca del Río Daymán.

Figura N°3. Mapa de actividades productivas existentes en el entorno inmediato al PEM y distancia (m) a la Planta de tratamiento de aguas cloacales de OSE



Fuente: Elaboración propia a través de fotointerpretación de imagen satelital de la Infraestructura de Datos Espaciales Uruguay (IDE UY) y Google Earth, verificación según relevamiento de campo

Tal como se observa en la Fig. N° 3, hay 1.165 ha de citrus linderas al emprendimiento, producciones que implican la pulverización terrestre y aérea de plaguicidas que pueden generar impactos ambientales negativos, así como en la salud humana. Asimismo, la urbanización también podría afectar la calidad del agua de riego

Leal, J.; Sabaño, O.; Bozzo, A.; Ferrer, J.; Teixeira, T.; Bisio, N. I Mega emprendimientos inmobiliarios y política pública de desarrollo territorial en ciudades intermedias de Uruguay. El "Proyecto El Milagro" en la ciudad de Salto

de los frutales, sea su origen del sistema acuífero Salto-Arapey o del río Daymán, el cual se encuentra a pocos metros aguas abajo. Según el Art.107 del Decreto N°6953 (PLOT de la ciudad de Salto y su Microrregión), se prohíbe la aplicación aérea de plaguicidas a una distancia menor a 500m desde el límite de centro poblados, por lo tanto, la urbanización y la citricultura, en este territorio, constituyen actividades antagónicas.

Cabe destacar que tanto el arroyo Ceibal Grande como la cañada Doña Jacinta, son cursos de agua que atraviesan los padrones, y ambos son afluentes del río Daymán, por lo que es importante considerar que la construcción del megaproyecto podría afectar las actividades desarrolladas en la misma cuenca. Tal es el caso del Centro Turístico Termas del Daymán, el cual se localiza a 750 metros de la planificada para el emplazamiento del mega emprendimiento (distancia medida en línea recta entre el polígono del PEM y el polígono definido para el Plan Local de Termas del Daymán del año 2013). Los potenciales impactos negativos generados podrían comprometer las actividades turísticas y recreativas, y con ello afectar a los ingresos por turismo y a los puestos de trabajo que allí se demandan. Además, los vertidos de los efluentes líquidos producidos por la urbanización podrían afectar la calidad del agua potable extraída de una perforación del Acuífero Salto de donde se abastece la población del Centro Termal, así como también los cursos de agua superficiales. Por otra parte, otra de las actividades a instalarse en el entorno inmediato del proyecto es una planta fotovoltaica, la que se localizará a menos de 1km de distancia cuando, según la normativa establecida en el mencionado PLOT, ese tipo de parques debe situarse a una distancia no menor a 1000 metros del límite del área urbanizada, por lo que también el desarrollo conjunto de estas actividades es inviable.

Adicionalmente, no existe información acerca del origen de la fuente de agua potable para la población (agua de OSE -Obras Sanitarias del Estado-, agua del sistema acuífero Salto-Arapey). En caso que el agua se extraiga del Acuífero Salto, ¿se producirá sobre-explotación del mismo?; además, ¿cuál será el destino de los efluentes cloacales (se conectarán al saneamiento o se realizarán pozos impermeables) ?, ¿cuál será su tratamiento? Hasta el momento el organismo responsable (OSE) no autorizó el destino y tratamiento de los mismos debido a que se requiere mayor información. Tampoco se tiene conocimiento respecto del área a impermeabilizar para las proyectadas viviendas e instalaciones hoteleras y educativas, así como 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, el incremento en la frecuencia e intensidad de los eventos de

Leal, J.; Sabaño, O.; Bozzo, A.; Ferrer, J.; Teixeira, T.; Bisio, N. I Mega emprendimientos inmobiliarios y política pública de desarrollo territorial en ciudades intermedias de Uruguay. El "Proyecto El Milagro" en la ciudad de Salto

inundaciones asociados al cambio climático, entre otros. En el IAE falta la estimación de la cantidad de residuos sólidos domiciliarios generados por la urbanización que se proyecta en las fases de construcción y operación, así como también el tipo de residuos generados, su potencial impacto ambiental y, si el vertedero de Salto presenta la capacidad adecuada para su disposición final. Como se puede apreciar, la decisión de promover el proyecto no se basó en información técnicamente relevante y que forma parte de los protocolos para estudios de impactos ambientales. Si bien es cierto que desde la Intendencia de Salto se contrató un estudio que se denominó ambiental estratégico, su contenido no responde a las preguntas que aquí se formulan, completando un cuadro general de carencia de información acerca de la propuesta y sus implicaciones.

Potenciales impactos en el desarrollo

Llegado a este punto, y luego de exponer las consecuencias negativas que acarrearía la recategorización del suelo, corresponde analizar al PEM de acuerdo a su capacidad para dar lugar a procesos de desarrollo, en tanto que esa es su principal carta de presentación.

En cuanto a eso, la propuesta se promociona como una inversión muy significativa (666 millones de dólares) que, según se expresa, aportará al desarrollo del departamento. En palabras de las autoridades del departamento, "habrá un antes y un después para Salto" (saltoinforma.com, 2020).

Específicamente, se hace énfasis en el proyecto como una importante fuente de empleo. En lo que a esto refiere, se menciona la creación de 13.550 puestos de los cuales, según afirman sus promotores, se buscará asegurar que al menos la mitad sean ocupados por trabajadores locales.

Con eso se da por hecho un efecto positivo sobre los indicadores del mercado de trabajo, específicamente las tasas de actividad, de empleo y de desempleo, así como de los indicadores sociales como la pobreza o el porcentaje de personas y hogares con NBI, entre otros indicadores donde el departamento de Salto presenta una situación desfavorable (INE, 2011; 2019).

Sin embargo, cuando se analiza en detalle la propuesta aparecen fisuras en las argumentaciones centrales que la sostienen. La información contenida en el informe elaborado para la Intendencia de Salto por la Consultora Berensztein indica que lo que se dice será una inversión de alrededor de 600 millones de dólares, es en realidad un "flujo de inversiones" supeditado a la existencia de compradores particulares de los

Leal, J.; Sabaño, O.; Bozzo, A.; Ferrer, J.; Teixeira, T.; Bisio, N. I Mega emprendimientos inmobiliarios y política pública de desarrollo territorial en ciudades intermedias de Uruguay. El "Proyecto El Milagro" en la ciudad de Salto

lotes que serán comercializados, por lo que no se estaría ante una empresa con un monto de inversión propio y disponible para llevar a cabo el mega emprendimiento en cuestión.

"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, pág. 8)

De lo anterior surge que se trata de una proyección sobre el monto de capital que estaría involucrado en caso de que inversores particulares, acerca de los cuales no se demuestra su potencial existencia, adquieran los lotes comercializados y posteriormente construyan residencias en ellos, es decir, que se trata de un supuesto.

En cuanto al otro argumento, el que refiere a la creación de puestos de trabajo, la afirmación de que se crearán 13.550 puestos de trabajo en diez años (el tiempo estimado que demandará la construcción de la urbanización), no equivale a afirmar que son puestos para esa cantidad de trabajadores durante ese lapso de tiempo. Nuevamente aquí el dato que se maneja es una elaboración sobre la base de supuestos. Dicho dato se obtiene a partir de, a la cantidad de puestos de trabajo que en promedio se estima demandará la construcción de cada unidad de vivienda, se lo multiplica por la cantidad de residencias a construir (2.500), de modo que, y como es obvio, para alcanzar la cantidad de puestos prometida, cada trabajador debería participar en la construcción de una única vivienda, algo que invalida la promesa de empleo tal como viene siendo manejada. Por otro lado, la construcción en etapas, a razón de 250 residencias por año, implica que la cantidad de empleos por año sea significativamente menor que lo anunciado.

Dicho eso, se recuerda que todo lo anterior está supeditado a que existan compradores para los lotes, y que luego inviertan en edificar, lo que otorga a la propuesta un carácter de plan de negocios, más que de proyecto concreto sobre el cual sostener la política de desarrollo para el territorio.

En síntesis, se está ante un patrón que ha demostrado ser común a los mega emprendimientos que se han instalado recientemente en el país, los cuales se valen de los regímenes tributarios diseñados como sistemas de estímulo, prometiendo a cambio que crearán empleos y con ello dinamizarán el consumo y las economías locales, algo que no acontece en esos términos (Leal, Rundie, & Borrelli, 2013). En el caso del PEM, su capacidad real para modificar las condiciones estructuralmente

Leal, J.; Sabaño, O.; Bozzo, A.; Ferrer, J.; Teixeira, T.; Bisio, N. Mega emprendimientos inmobiliarios y política pública de desarrollo territorial en ciudades intermedias de Uruguay. El "Proyecto El Milagro" en la ciudad de Salto

desfavorables del territorio, principalmente en lo que respecta al mercado laboral (y específicamente a la calidad del empleo), es muy difícil de sostener.

Conclusiones

La propuesta de recategorización de tres padrones rurales para habilitar la instalación de una urbanización cerrada en la ciudad de Salto, constituye un ejemplo de las nuevas modalidades de producción de ciudades intermedias en Uruguay, lo que supone importantes implicaciones para el desarrollo territorial sostenible, en el sentido que lo establece la ley de ordenamiento vigente en el país.

La revisión parcial del PLOT de la ciudad y su microrregión supondría la modificación de los lineamientos estratégicos que le dan fundamento, imponiendo una lógica disruptiva en términos de expansión urbana y de sostenibilidad socio-ambiental. Los efectos negativos esperados sobre la trama urbana, la conectividad regional, los usos productivos, el equilibrio ecosistémico, la viabilidad de actividades económicas que hoy día se desarrollan en el territorio, entre otros, permiten afirmar que se está frente a una transformación de alcance estructural.

Asimismo, el hecho de que al mega emprendimiento se le atribuya la capacidad de derrame sobre la economía y el empleo local, aunque la evidencia indique que se trata de una estrategia de apropiación de bienes comunes urbanos como resultado de una acción especulativa posibilitada por el Estado, lleva a la cuestión de la nueva funcionalidad de éste en el actual patrón de acumulación. Esa nueva funcionalidad se inscribe en una producción territorial que se da en el contexto de un neoliberalismo pragmático, el cual utiliza al Estado, ya sea para generar marcos regulatorios (regímenes de promoción y estímulo a las inversiones) o para, como en el caso analizado, imponer desregulaciones de acuerdo a las necesidades del mercado.

Para que eso sea posible se inhiben formas democráticas de planificación y gestión territorial. En el caso estudiado eso se hace visible en la medida en que la revisión que se pide realizar supone una ruptura con la trayectoria participativa y pluripartidaria que dio como resultado al plan local de ordenamiento territorial vigente. También la forma en que viene transcurriendo el procedimiento de solicitud de revisión contrasta con la idea de una estrategia de desarrollo pensada desde el territorio y con la participación de los actores de la sociedad local, lo que ha sido dejado de lado aun cuando ese es uno de los objetivos del proceso descentralización que orienta la política pública territorial del país.

Leal, J.; Sabaño, O.; Bozzo, A.; Ferrer, J.; Teixeira, T.; Bisio, N. I Mega emprendimientos inmobiliarios y política pública de desarrollo territorial en ciudades intermedias de Uruguay. El "Proyecto El Milagro" en la ciudad de Salto

Como resultado de lo anterior, la producción de territorio queda en manos de agentes económicos con gran capacidad para imponer sus condiciones, los cuales llevan adelante prácticas expoliadoras de los recursos territoriales, en detrimento de un modo de desarrollo sostenible cuyo objetivo sea el bienestar colectivo.

Leal, J.; Sabaño, O.; Bozzo, A.; Ferrer, J.; Teixeira, T.; Bisio, N. I Mega emprendimientos inmobiliarios y política pública de desarrollo territorial en ciudades intermedias de Uruguay. El "Proyecto El Milagro" en la ciudad de Salto

Referencias bibliográficas

ADELANTADO, J. (2009). *Por una gestión "inclusiva" de la política social*. En M. Chiara, M. Di Virgilio, & (Org.), *En Gestión de la política social*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

ALBURQUERQUE, F., & PÉREZ ROZZI, S. (2013). *conectadel.org*. Recuperado el 2020, de <http://www.conectadel.org/wpcontent/uploads/downloads/2013/09/EL-ENFOQUE-SOBREEL-DESARROLLOTERRITORIAL-doc-Mesa-de-Programas.pdf>

BARRETO, L., & CARRAU, N. (2015a). *Redes, Amigos de la tierra*. Recuperado el 2020, de <https://www.redes.org.uy/2015/06/15/de-cuando-la-amenaza-se-hace-demanda/>

BARRETO, L., & CARRAU, N. (2015b). *Redes, Amigos de la tierra*. Recuperado el 2020, de <https://www.redes.org.uy/?s=pol%C3%ADtica+inversiones>

BERENSZTEIN, C. (2019). *Estudio socioeconómico de la ciudad de Salto a partir del desarrollo del clúster turístico y de servicios "El Milagro"*. Buenos Aires.

CAMPO, A., MARTÍN, S., & RODRÍGUEZ, L. (2020). *Crecimiento y desigualdad*. Salamanca: Universidad de Salamanca.

CAPDEVILLE, J. (2017). *Procesos de urbanización, políticas públicas y generación de renta del suelo en la ciudad de Córdoba, Argentina*. *Revista Direito da Cidade*, 9 (1), 163-181.

DE MATTOS, C. (1993). *La obstinada marginalidad de las políticas territoriales: el caso latinoamericano*. *Estudios Regionales*(35), 77-114.

DE MATTOS, C. (1996). *Modelos de crecimiento económico endógeno y divergencia interregional ¿nuevos caminos para la gestión regional?* Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos.

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.

FZ. (2014). Enterrados. *La Diaria*.

Leal, J.; Sabaño, O.; Bozzo, A.; Ferrer, J.; Teixeira, T.; Bisio, N. I Mega emprendimientos inmobiliarios y política pública de desarrollo territorial en ciudades intermedias de Uruguay. El "Proyecto El Milagro" en la ciudad de Salto

GAMAZO, P., VICTORIA, M., SCHIJVEN, J., ALVAREDA, E., TORT, L., RAMOS, J., y otros. (2018). *Evaluation of Bacterial Contamination as an Indicator of Viral Contamination in a Sedimentary Aquifer in Uruguay*. Food Environ Virol., 305-315.

GÓMEZ OREA, D., & GÓMEZ VILLARINO, M. (2013). *Evaluación de impacto ambiental* (Tercera ed.). Madrid: Mundi Prensa.

GUDYNAS, E. (2009). *Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual*. En J. Schuldt, A. Acosta, A. Barandiarán, C. Bolivia, A. Bebbington, A. Alayza, y otros, *Extractivismo, política y sociedad*. Quito: CAAP y CLAES.

HARVEY, D. (2003). *The New Imperialism*. New York: Oxford University Press.

HARVEY, D. (2005). *El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión*. En L. Panitch, & C. L. (Editores), *El nuevo desafío imperial*. Buenos Aires: CLACSO.

INE. (2011; 2019). *Censo de Población, Hogares y Viviendas; Encuesta Continua de Hogares 2019*. Uruguay.

INIA. (junio de 2020). Informe especial. Desafíos de la citricultura en Uruguay y el aporte de INIA a su competitividad. *Revista INIA*(61).

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.

LEAL, J., RUNDIE, C., & BORRELLI, J. (2013). *Inversión extranjera directa en Uruguay, una reflexión acerca de sus alcances para el desarrollo regional*. En J. Leal, *Transformaciones recientes y desafíos para el desarrollo regional* (págs. 52-73). Departamento de Ciencias Sociales-CENUR LN de la Universidad de la República.

MARTÍNEZ, E. J., DELGADO, M., & ALTMANN, L. (2016). *Sistema Urbano Nacional: una caracterización con base en la movilidad de pasajeros*. Montevideo: MVOTMA.

Leal, J.; Sabaño, O.; Bozzo, A.; Ferrer, J.; Teixeira, T.; Bisio, N. I Mega emprendimientos inmobiliarios y política pública de desarrollo territorial en ciudades intermedias de Uruguay. El "Proyecto El Milagro" en la ciudad de Salto

MARTÍNEZ, E., & ALTMANN, L. (2015). *Entre la macrocefalia estructural y el policentrismo emergente. Modelos de desarrollo territorial en el Uruguay (1908-2011)*. Montevideo: CSIC-UdelaR, Biblioteca Plural.

MCDONALD, R., MARCOTULLIO, P., & GÜNERALP, B. (2013). *Urbanization and Global Trends in Biodiversity and Ecosystem Services*. En T. Elmqvistl et al., *Urbanization, Biodiversity and Ecosystem Services: Challenges and Opportunities*. Springer, Dordrecht.

MERCHAND, M. A. (2013). *El Estado en el proceso de acumulación por desposesión favorece la transnacionalización de la minería de oro y plata en México*. *Paradigma económico*(1), 107-141.

PÉREZ, M., & RAVELA, J. (2019). *Montevideo ciudad cercada: el fenómeno de los barrios privados*. En S. Aguiar, V. Borrás, P. Cruz, L. F. Gabard, & M. P. Sánchez, *Habitar Montevideo: 21 miradas sobre la ciudad* (pág. 624). Montevideo: La Diaria .

PINTOS, P. (2017). *Extractivismo inmobiliario y vulneración de bienes comunes en la cuenca baja del río Luján*. En A. M. Vásquez Duplat, *Extractivismo urbano. Debates para una construcción colectiva de las ciudades* (pág. 260). Buenos Aires: El Colectivo.

PNUD-ONU. (2019). *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo* . Obtenido de <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

PREBISCH, R. (1981). *Capitalismo periférico: crisis y transformación*. México: Fondo de Cultura Económica.

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.

saltoinforma.com. (6 de 9 de 2020). *Andrés Lima aseguró que con el Proyecto El Milagro habrá un antes y un después para Salto*. Recuperado el 11 de 2020, de <https://www.saltoinforma.com/2020/09/06/andres-lima-aseguro-que-con-el-proyecto-el-milagro-habra-un-antes-y-un-despues-para-salto/>

Leal, J.; Sabaño, O.; Bozzo, A.; Ferrer, J.; Teixeira, T.; Bisio, N. I Mega emprendimientos inmobiliarios y política pública de desarrollo territorial en ciudades intermedias de Uruguay. El "Proyecto El Milagro" en la ciudad de Salto

SANTOS, C., NARBONDO, I., OYHANTÇABAL, G., & GUTIÉRREZ, R. (2013). *Seis tesis urgentes sobre el neodesarrollismo en Uruguay*. Revista Contrapunto.

SILVA LIRA, I. (2012). *Caracterización del desarrollo territorial y de las "políticas regionales"*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Regionales, Universidad de los Lagos.

SVAMPA, M. (2013). «*Consenso de los Commodities*» y lenguajes de valoración en *América Latina*. Nueva Sociedad(244).

SVAMPA, M., & VIALE, E. (2015). *Maldesarrollo: La Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires: Katz Editores.

THEODORE, N., PECK, J., & BRENNER, N. (marzo de 2009). *Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados*. (S. Ediciones, Ed.) *Temas Sociales*(66), 1-12.

MCDONALD, R.I.; MARCOTULLIO, P.J.; GÜNERALP, B. (2013) *Urbanization and Global Trends in Biodiversity and Ecosystem Services*. Chapter 3, pp 31-52 In: Elmquist T. et al. (eds) *Urbanization, Biodiversity and Ecosystem Services: Challenges and Opportunities*. Springer, Dordrecht. https://doi.org/10.1007/978-94-007-7088-1_3

VIALE, E. (2017). Prólogo El extractivismo urbano. En A. M. Vásquez Duplat, *Extractivismo urbano. Debates para una construcción colectiva de las ciudades* (pág. 81). Buenos Aires: Fundación Rosa Luxemburgo; CEAPI, El colectivo.

Referencias normativas

Decreto Presidencial N° 221 – 2009 (2009, 11 de mayo). Reglamentario de Ley N° 18.308. Diario Oficial <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/221-2009>

Parlamento del Uruguay (1994). Ley N° 16.466 de 1994. Diario Oficial <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16466-1994>

Parlamento del Uruguay (1998, 7 de enero). Ley N° 16.906 de 1998. Diario Oficial <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16906-1998>

Parlamento del Uruguay (2008, 18 de junio). Ley N° 18.308 de 2008. Diario Oficial <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008>

Parlamento del Uruguay (2009, 13 de septiembre). Ley N° 18.567 de 2009. Diario Oficial <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18567-2009>