

PLAN LOCAL FRAY BENTOS Y ZONAS DE INFLUENCIA  
DEPARTAMENTO DE RÍO NEGRO.

Informe ambiental Estratégico

ACTUALIZACIÓN 2021

## INTRODUCCIÓN

De acuerdo a los criterios establecidos en la Ley 18.308 del 18 de junio de 2008 y el Decreto Reglamentario N° 221/009 del 11/05/2009, y tomando como base el Informe Ambiental Estratégico para el ámbito de Aplicación del Plan Local Fray Bentos aprobado por el MVOTMA y la Junta Departamental de Río Negro según Decreto 222/2013, comunicamos la Actualización de dicho Informe.

A los efectos de mantener la línea doctrinaria del primer Informe Ambiental Estratégico y para mayor comprensión del trabajo actual que se expondrá a continuación, reproducimos los conceptos iniciales del informe base de 2013:

*“El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial para la Ciudad de Fray Bentos y su Micro región constituye un instrumento sustantivo de la política departamental. El mismo es elaborado y aprobado por el Ejecutivo Departamental y, en sus aspectos normativos, por el Legislativo Departamental. Expresa las Directrices Estratégicas, Programas y Proyectos prioritarios de la Intendencia Departamental y de los principales actores locales.*

*Su confección contempla en forma realista la voluntad del Gobierno Departamental en impulsar procesos de desarrollo en forma integrada y sostenida.*

*La Intendencia Departamental y las organizaciones locales que cuentan con el Plan Local para Fray Bentos y su zona de influencia poseen un documento sólido para:*

*- Aglutinar en torno a éste a la ciudadanía, para la cual el PLAN se constituye en una guía a seguir para la construcción de una calidad de vida creciente.*

*- Guiar las acciones de la Intendencia, de sus Direcciones y Departamentos, desde una visión integrada: obras, desarrollo económico y social, servicios, urbanismo y ordenamiento territorial, cultura, patrimonio cultural y natural, turismo, políticas sociales y medio ambiente.*

*-Orientar las estrategias particulares de las organizaciones locales hacia objetivos de desarrollo sostenible.*

*-El control normativo de las actividades, usos y obras (públicas o privadas) y un cuerpo normativo vinculado a los condicionamientos a la propiedad inmueble: fraccionamientos, edificación, usos del suelo, protección ambiental, protección patrimonial.*

*El Plan, como instrumento de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, constituye un sistema continuo para la gestión del territorio y se regula por normas constitucionales, legislación nacional y departamental, que establecen el régimen jurídico del ordenamiento territorial, del urbanismo, del ambiente y la propiedad.*

*El presente documento es el Informe Ambiental Estratégico que recoge el desarrollo de la evaluación ambiental estratégica realizada durante el proceso de concepción y desarrollo del Plan Local de Fray Bentos y que con la orientación del Decreto 221/09 del MVOTMA que indica “... la planificación territorial deber ser ambientalmente sustentable, integrando la dimensión ambiental en el proceso de elaboración de los instrumentos y en la toma de decisión correspondiente a la aprobación de los instrumento...” Y es por ello que el informe se realiza en cumplimiento del Decreto 221/009. MVOTMA Art. 5°. (Contenido) El informe Ambiental Estratégico deberá contener entre otros:*

*a) La identificación de los aspectos relevantes de la situación ambiental del área comprendida en el instrumento de ordenamiento territorial previsto y su área de influencia, analizando su probable evolución en caso de no aplicarse el mismo, incluyendo los problemas ambientales existentes en el área.*

*b) Los objetivos de protección ambiental contemplados en la elaboración del instrumento de ordenamiento territorial previsto, incluyendo los objetivos prioritarios de conservación del ambiente, comprendiendo los recursos naturales y la biodiversidad.*

*c) Las medidas previstas para prevenir, reducir o compensar los efectos ambientales significativos negativos derivados de la aplicación del instrumento de*

*ordenamiento territorial previsto, así como las soluciones que prevea a los problemas ambientales identificados en el área comprendida en el instrumento.*

*d) Una descripción de las medidas previstas para seguimiento a los efectos ambientales de la aplicación del instrumento de ordenamiento territorial que resulte aprobado.*

*e) Un resumen de los contenidos expuestos, redactado en términos fácilmente comprensibles, sin perder exactitud y rigor técnico, que incluya en forma claramente diferenciada una declaración que indique la manera en que se han integrado al instrumento de ordenamiento territorial previsto, los aspectos ambientales contemplados en este Informe.*

Sobre esa base fue que quedó elaborado un extenso y profundo Informe Ambiental Estratégico en el año 2013.

## **CIRCUNSTANCIAS Y CARACTERÍSTICAS DE LA PRESENTE ACTUALIZACIÓN**

Desde esa fecha al presente ha transcurrido un período de tiempo que nos permite presentar ciertos aspectos referidos a dicho documento, la evolución ambiental constatada prevista e imprevista y otros aspectos innovadores que se incluyen en la Actualización 2021 del Plan Local Fray Bentos y su Microrregión. Se dejan firmes y sin necesidad de ampliación ni interpretación la descripción geológica de los suelos del Ámbito de Aplicación ya expuesta en el año 2013, porque no son constatable cambios ni correcciones.

Es necesario dejar constancia que no se modifica el Ámbito de Aplicación del Plan diseñado en el año 2013 lo cual facilita enormemente la tarea. En efecto, la caracterización geológica de suelos permanece incambiada por este hecho y el trabajo previo del año 2013 es suficiente para el presente.

Por este hecho de mantener incambiado el Ámbito de Aplicación, en la presente Actualización del Informe Ambiental Estratégico también se mantiene incambiado el informe original y el presente trabajo se abocará al monitoreo de lo actuado tanto desde la órbita estatal a la privada, y a las recomendaciones en cuanto a la Actualización urbanística y social propia del Plan.

Un aspecto importante y fundamental para la presente actualización, es que estando establecida la doctrina en el Plan 2012-2013, más allá de lo que pueda ser enriquecida, el presente trabajo se debe abocar a lo práctico. Determinar ejemplos de aplicación de dicha doctrina en el período de tiempo transcurrido, faltantes en su aplicación y enriquecimiento de la misma si fuera necesario.

Esto es un cambio en el enfoque en el sentido de evaluar lo alcanzado, rediseñar estrategias para alcanzar objetivos no logrados aún, y mantener acciones de vigilia permanente para preservar las condiciones ambientales de la zona abordada.

En medio de esta practicidad brindada por los 8 años de vigencia del Plan Local Fray Bentos y su Microrregión, surge que es necesario definir más plenamente la interrelación entre la naturaleza preservable y la comunidad en desarrollo.

Este último concepto de “comunidad en desarrollo” no tiene porqué anteponerse a los criterios conservacionistas, ni estos últimos tampoco deben anteponerse a los criterios de la comunidad, sino que se ha visto posible ya la creación de un espacio geográfico de interrelación donde la comunidad crezca respetando y disfrutando la sustentabilidad organizada por el Instrumento.

Este Instrumento y su proyección futura busca entre otros objetivos, y en lo que a Ambiental se refiera, guiar a la comunidad y su desarrollo sin afectar la sustentabilidad natural de entorno.

De esta forma, la sustentabilidad ambiental quedará asegurada por la interrelación con la comunidad orientada en ese sentido por el Instrumento, y por la acción permanente de control de las autoridades tanto nacionales como departamentales.

Esto último sí es un concepto que amplía los objetivos iniciales porque define muy bien, como se verá en el Plan, la actuación privada y estatal brindándole oportunidad de disfrute de una zona tan agraciada por la naturaleza. Era necesario anticiparse al crecimiento definiendo la interrelación entre comunidad y ambiente antes de que se produjera un crecimiento desordenado o fuera de márgenes, o, por la inexistencia de normas, impedir el desarrollo social inherente a toda urbe. En ese sentido, la Actualización 2021 del Plan Local Fray Bentos redefine algunos criterios urbanísticos sin que sea necesario cambiar el Ámbito de Aplicación, reorientando la actividad dominial hacia parámetros donde por el momento no sea necesaria mayor expansión geográfica y sí mejor coordinación urbanística entre las autoridades, la población y el ambiente.

## **MONITOREO DE ACONTECIMIENTOS TRANSCURRIDOS DURANTE EL PRIMER PERÍODO DE APLICACIÓN DEL PLAN LOCAL FRAY BENTOS.**

### **Acatamiento.**

Es de resaltar que durante el transcurso de estos 8 años desde la promulgación del Plan Local inicial, se han instalado o mantenido actividad importantes industrias. También se ha incrementado la superficie edificada en forma continua.

En tal sentido podemos enumerar las industrias que ya estaban establecidas:

- a. Industria de la Celulosa (ahora UPM) y todas sus actividades conexas con base en la zona, desde la logística a la química, maderera y portuaria.
- b. Actividades turísticas con todas sus ramificaciones, sobre todo en el entorno de Las Cañas
- c. Industria de la Bebida (Fábrica de Jugos Big C) que produce a nivel nacional
- d. Industria Láctea local "Los Tamberitos" que tiene importante presencia comercial.
- e. Industria cárnica "Marfrig", de nivel nacional e internacional
- f. Diversos emprendimientos logísticos, en especial varias flotas de camiones que brindan servicios.

Como actividades nuevas y de porte citamos:

- g. Alimentos Fray Bentos, importante planta binacional argentina-uruguaya en el ramo de la industria láctea, con actividad internacional.
- h. Industria de la construcción, con un número importante de nuevas construcciones fundamentalmente en el área de Viviendas de Interés Social y construcciones particulares.

Analizando las actividades citadas y sus operadores, y relacionándolas con el grado de acatamiento a las disposiciones nacionales y departamentales, debemos decir que todas estas actividades han cumplido con las normas vigentes. Se han respetado desde las Leyes Nacionales, los organismos competentes y las Disposiciones Municipales.

Este es un hecho muy importante porque deja claro que lo que se ha dispuesto ha sido cumplido, que se respetan las autoridades y disposiciones tanto legales como normativas que regulan la convivencia y el desarrollo sustentable.

- i. Se detectaron 3 actividades o empresas que presentan diversos grados de complejidad, no por contaminaciones sino por funcionalidades o estar ubicadas fuera del contexto apropiado. De estos 3 casos, 1 será solucionado por la Actualización que se eleva, y los otros 3 ya están en vías de solucionarse por diversos mecanismos. Se soluciona el caso de la empresa MELYNOR S.A. en el rubro de las distribuciones, al cambiar el Plan. Y se está en tratativas con las empresas CUT (transporte de pasajeros) y Herrería Vulcano.

Podría haber sido un panorama totalmente diferente, caótico, adelantado a la norma, o que la norma hubiera quedado escasa frente a la actividad privada o estatal, incapaz de regularla con un provecho comprobado. Pero no sucedió esto último salvo en algunos casos aislados que serán ajustados en la Actualización que se propone.

En tal sentido no debemos considerarnos plenamente satisfechos. El acatamiento observado y otros sucesos menores no tan favorables, nos plantea la responsabilidad de seguir legislando para que el crecimiento sea dentro del orden y sustentabilidad ambiental que es a lo que se refiere este informe y actividades.

En el sentido que la norma fue escasa, no fue en el ambiental sino en el urbanístico, y es allí donde sin perder de vista lo ambiental, es que se le introducen más modificaciones más bien de acomodo, y sin necesidad de modificar el Ámbito de Aplicación.

En general constatamos un alto grado de acatamiento, escasos incumplimientos y ninguno dentro de las actividades y ejemplos citados, los cuales son los mayores dentro del Ámbito de Aplicación.

## **NUEVAS ACCIONES AMBIENTALES.**

Se describe a continuación emprendimientos estatales y municipales cuya necesidad estaba enunciada en el Informe Ambiental Estratégico 2012-2013. Son éstos emprendimientos de gran porte que hacen fundamentalmente a la Ciudad de Fray Bentos y modifican su situación ambiental. Los mismos son de tal envergadura que lleva lustros su concreción, pero modifican importantes zonas de la ciudad y actividades que hacen a la sustentabilidad dentro de un panorama aceptable.

- j. Nuevo Vertedero de Residuos Domiciliarios. Su necesidad ya había sido determinada con anterioridad y se pudo proyectar, financiar y ejecutar totalmente. Le brinda a la Ciudad de Fray Bentos un nuevo status en cuanto a salubridad al clausurar el vertedero original que no cumplía con los requisitos ambientales.
- k. Depósito de Agua potable elevado en la zona del Camino La Feria. También se pudo proyectar, financiar y construir. Cabe decir que por ahora no funciona de acuerdo a su potencial de diseño porque requiere una nueva línea de abastecimiento desde la Planta Potabilizadora de OSE hasta este depósito y ésta no ha sido construída.
- l. Proyecto de Desagüe del Arroyo La Esmeralda. Ya se ha culminado el Proyecto Ejecutivo y se pudo construir parcialmente. Como toda obra de estas características, lleva varias administraciones su ejecución, pero lo rescatable es que hay un Proyecto Ejecutivo, y el mismo se está ejecutando de acuerdo a las posibilidades.
- m. Ampliación del Saneamiento del Barrio La Uva de Fray Bentos, con 300 familias que se están conectando.

**OBJETIVOS AMBIENTALES ENTRELAZADOS CON LO URBANO.**

Como característica tanto de la Actualización del Plan Local Fray Bentos y de este Informe Ambiental Estratégico 2012, es que en ambos casos trabajaron varias disciplinas profesionales de forma simultánea y conjunta para producir líneas de acción completas e interdisciplinarias.

Esta forma de trabajar hizo que todos los criterios enunciados fueran coherentes entre sí, que no quedara ninguno excluido, y que no prevaleciera ninguno sobre los demás. Esta Actualización, es un plan realizado en conjunto por diversos técnicos y con finalidad no solamente técnica urbanística, sino también social y ambiental.

No podía quedar lo urbano sin ser alcanzado por criterios ambientales y por lo tanto, ya en la Actualización del Plan Local se introdujeron modificaciones y provisiones de crecimiento que están muy relacionados con la sustentabilidad ambiental en asentamientos urbanos.

Como ejemplo se pueden exhibir varios:

La zona urbana con lotes de superficie mínima de 300mc cruza el Camino de la Feria en una faja de 300m, aumentando así la superficie fraccionable con estas características, descomprimiendo la ciudad.

Por otro lado se establece un mínimo de la superficie predial para las viviendas de interés social, aumentándolo un 25% hasta llevarlo a los 200mc. para todas las zonas urbanas y suburbanas sin distinción.

Estas medidas pueden parecer contradictorias: En la zona F se reduce la superficie mínima, pero para las cooperativas se aumenta ese mínimo. Y sin embargo no son medidas contradictorias. Apuntan a la mayor calidad de vida impidiendo la creación lotes muy pequeños para las Viviendas de Interés Social, y apuntan al crecimiento urbano pleno de la Ciudad de forma de orientándolo hacia el cono de desarrollo entre las 2 rutas principales.

Esto que parece puramente urbanístico, también tiene una faceta ambiental al guiar el crecimiento, favorecer el crecimiento en una zona que ya tiene logística, servicios y varios propietarios lo cual impide la concentración de la oferta. Estas

medidas que si bien son urbanas, favorecen el crecimiento sustentable y alivian la presión hacia otras áreas que tienen otras características que deben ser preservadas.

Para completar el crecimiento ordenado cuidando la sustentabilidad, se orienta el crecimiento puramente residencial manteniéndolo en las mismas zonas previstas pero reduciendo las superficies mínimas posibles, bajándolas de 10.000mc a 2.000mc. Con esto se permiten lotes mínimos de importantes dimensiones (50m X 40m) que aseguran la imposibilidad de hacinamiento urbano con la consiguiente desaparición del ambiente natural.

Todas estas medidas parecen puramente urbanísticas pero sin duda tienen como origen un criterio de desarrollo sustentable y coordinado con el ambiente y con las necesidades sociales. Por un lado se establece una zona de crecimiento urbano puro, la Zona F1, y por otro lado se establecen nuevas y favorables directivas en las Zonas B1 y B2 que se unifican con las mismas características de desarrollo ordenado con edificaciones de baja densidad de viviendas permanentes y no permanentes.

Mediante estas medidas direccionales, se crean condiciones para el establecimiento exitoso de nueva población en el mismo ámbito geográfico de aplicación del plan y en condiciones que aseguran la preservación del ambiente.

La característica de esta Actualización es sumar las fuerzas y energías detectadas en la población involucrada, a las directivas sociales, urbanísticas y ambientales que favorecen el área en estudio y son reclamadas por la población, haciendo que el plan sea de ejecución compartida y no una imposición del estado sobre una sociedad de súbditos.

## **OBJETIVOS AMBIENTALES EN CUANTO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y SU INTERRELACIÓN CON LAS DISPOSICIONES MUNICIPALES.**

En espacio y tiempo están coincidiendo los naturales desvelos por progresar de la población, con otros factores como lo ambiental, la actuación normativa municipal, y los servicios públicos.

Desde el punto de vista de la naturalidad y repercusión social que tienen todos estos planes y enfoques, y con el nuevo espíritu de favorecer el progreso humano y reducir sus ciclos de crecimiento que guía esta administración, notamos que algunos servicios públicos están siendo desbordados por la demanda social en el afán de progreso.

No estamos hablando de grandes industrias ni grandes propietarios que generen problemas de demandas excesivas, sino de la actividad mediana de simples aspirantes a propietarios que empujan a emprendedores y crean inversiones.

El simple crecimiento demográfico y la necesidad de progreso de la población involucrada crea una demanda con derecho sobre la actividad normativa. Para el establecimiento de esta población y su progreso, la leyes vigentes establecen la obligatoriedad de ciertos servicios, como ser la existencia de caminería, agua potable, saneamiento y corriente eléctrica.

En este punto hay que dejar establecido que la existencia de estos servicios afecta no solamente lo humano, sino también lo ambiental, porque la no existencia de los mismos no impide el establecimiento del necesitado, ya sea vulnerable o pudiente. Se está constatando que hay irregularidades tanto entre la población vulnerable cuando se tiene que desplazar o reubicar, como entre la población pudiente cuando sus necesidades son igual de fuertes y su dinamismo económico está muy por encima del dinamismo estatal o municipal.

Entonces se producen situaciones de marginalidad. Cuando perdemos un ciudadano porque comete una irregularidad, y cuando ésta irregularidad está ligada a la propiedad, estamos creando marginalidad difícil de revertir e iniciatoria de otras irregularidades, ya sea de actores vulnerables o pudientes, no es una cuestión de dinero.

Y esto afecta a la sustentabilidad ambiental, porque los efectos a largo plazo de la marginalidad, cualquiera sea, son la alteración perjudicial del ambiente de muy diversas formas, y por lo general irreversibles.

Las leyes que establecieron la necesidad de los servicios antes referidos para los fraccionamientos e incluso indican responsabilidades de suministrarlos, son sin duda buenas leyes. Pero cuando se pisó el terreno de quiénes debían ser los ejecutores o quiénes deberían correr con los gastos, se entró en un terreno que quizás era justo en aquel lejano momento (1946) pero que como todo contexto, puede cambiar. Y cambió.

Hoy sabemos que los fraccionadores pueden ejecutar a su costo la caminería, que UTE puede suministrar energía en casi cualquier punto del país, pero tenemos un problema de producción de OSE en cuanto a Saneamiento y suministro de agua potable.

En realidad lo que establecen las leyes en tal sentido, agua potable y saneamiento, está muy bien establecido en cuanto a su necesidad (y este es el punto de contacto con lo ambiental) pero está totalmente desactualizado en cuanto a la posibilidad de ejecución.

En la zona del Ámbito de Aplicación no hay escasez de agua. (Potabilizarla es una tarea mucho más sencilla y económica que antes). Estamos ante una situación donde las necesidades de progreso ordenado y sustentable están al alcance y a la vista de los que la necesitan, pero el organismo al que se le ha atribuido esa responsabilidad ya no puede cumplirla dentro la ecuación social. No se debe a impericia del ente, sino a que la población busca parajes nuevos, a veces apartados, para los cuales resulta inviable la ecuación económica de llevar el agua desde una planta de OSE, o volcar los vertidos a una red de saneamiento pública.

Estamos en una encrucijada que tiene una componente social y también ambiental, donde la solución depende de la armonización de los factores y las realidades por parte de la Intendencia.

Ya no se va a poder cumplir el objetivo social y ambiental establecido en las leyes de 1946 mediante los métodos conocidos. Pero no hay necesidad de dejarlos de

cumplir, ni tampoco de prohibir el desarrollo humano porque no se pueda cumplir el mecanismo establecido pudiendo sí cumplir con el objetivo establecido.

En tal sentido para mantener el desarrollo humano de forma ambientalmente sustentable, los establecimientos humanos deberán seguir teniendo los servicios requeridos por la Ley, a saber caminería, energía, agua potable y saneamiento. Sólo que ante ciertas imposibilidades momentáneas, la Intendencia de Río Negro supervisará que dichas comodidades esenciales sean obtenidas directamente por los interesados en la forma que les fuera posible y dentro de las normas ambientales ya existentes. Entendemos que el desarrollo humano no se puede privar de estos servicios, que tampoco les pueden ser negados, y en el caso de no poder suministrarse a un costo razonable y accesible, se debe permitir que los interesados lo solucionen de acuerdo a sus posibilidades financieras cumpliendo con sus necesidades sociales y parámetros mínimos establecidos.

Todo esto afecta lo ambiental mucho más allá de lo que se pueda percibir, sólo que se advierte pasados decenios y quizás cuando los hechos son irreversibles. Entonces debemos facilitar la actuación del vecino, guiarla, orientarla de forma de tal que logre su objetivo personal de crecimiento y desarrollo dentro de un marco normativo nuevo y dinámico sin perjudicar a terceros ni al medio ambiente.♦