

Reglas a medida

Empresas y acceso al hábitat*

En los procesos de gestión del territorio urbano y rural, la vinculación entre el Estado y las empresas da forma a aspectos importantes de las ciudades y del campo. Las relaciones entre el sector público y los actores privados, alrededor de emprendimientos en los que la tierra es un factor central del modelo de negocios, impiden el cumplimiento del derecho al hábitat en diferentes zonas de la Argentina, de manera directa o acumulativa. Los procesos de ocupación y usos del suelo limitan el acceso a la tierra y la vivienda, y acarrear consecuencias negativas para los derechos humanos: desde el empeoramiento de la calidad del hábitat y el desplazamiento poblacional hasta la amenaza a formas de vida y producción.

Las lógicas contemporáneas de reproducción y valorización del capital son el marco para comprender las condiciones por las cuales el suelo se convierte en una mercancía a la que se accede de manera desigual. El ordenamiento territorial es una función pública, de ahí que el Estado tenga la obligación de asumir un rol activo ante los actores de mayor poder económico a fin de garantizar los derechos de la comunidad y, en especial, de los sectores sociales de menos recursos. También los organismos internacionales de derechos humanos han comenzado a alertar sobre los efectos negativos que conlleva la falta de regulación del mercado inmobiliario y de los agentes financieros que intervienen en él.

Las dinámicas concretas de esta articulación entre la acción estatal y el sector privado en la gestión del territorio urbano o rural pueden observarse claramente en un conjunto de casos en la provincia de Buenos

* En la elaboración del capítulo participaron Michelle Cañas Comas, Luna Miguens, Eduardo Reese, Santiago Sánchez, Federico Ghelfi, Federico Orchani, Ana Adelardi y Luciano Coco Pastrana, integrantes del Equipo de Trabajo del CELS. Agradecemos a Federico Robert sus valiosos comentarios y observaciones. Agradecemos también a la Unión de Trabajadores Rurales Sin Tierra de Mendoza, integrante del Movimiento Nacional Campesino Indígena - Vía Campesina; a la Cooperativa Isla Esperanza del Delta del Paraná y a todos los funcionarios y vecinos que colaboraron con sus relatos y reflexiones.

Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y la provincia de Mendoza, que se analizarán en este capítulo.

En el primer caso, se reseñarán los trámites provinciales y municipales que condujeron a reformas de normativas urbanísticas y a la aprobación, entre 2013 y 2017, de urbanizaciones cerradas (barrios cerrados y clubes de campo). En el municipio de Tigre, se estudiará, en primer lugar, el proceso de rezonificación que afectó a cerca de un 25% de la superficie del sector continental del partido en 2017. En segundo lugar, la aprobación del barrio náutico Venice, desarrollado por la empresa TGLT. Por último, el proceso de aprobación del emprendimiento náutico Colony Park en el delta.

Respecto de la CABA, se dará cuenta del debate y los contenidos del nuevo Código Urbanístico aprobado por la Legislatura en 2018 y los efectos de la política urbana porteña en el mercado inmobiliario, a partir del caso del convenio entre el Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte y la empresa Inversiones y Representaciones SA (IRSA) para la ejecución del emprendimiento Solares de Santa María.

En cuanto a la provincia de Mendoza, el análisis mostrará los efectos en el derecho al hábitat y a la vida campesina de la articulación entre Estado y empresas en el campo. Allí, las firmas Elaia y Argenceres avanzaron de hecho mediante una serie de acciones normativas, administrativas, económicas y policiales sobre el territorio de una familia de campesines.

1. Opacidad administrativa y falta de control

La gestión territorial combina las regulaciones –del uso y ocupación del suelo, del registro de la propiedad y fiscales, entre otras– y las prácticas de las burocracias estatales. Para conducir los procesos de desarrollo territorial, ambas se articulan con los mecanismos de funcionamiento del mercado inmobiliario.

Los procedimientos burocrático-administrativos de gestión del territorio suelen ser opacos: las normas son técnicas y complejas, y las decisiones son discrecionales en relación con el cumplimiento de los plazos así como en qué medida les funcionarios exigen el respeto de los estándares o habilitan excepciones. Estas reglas y este juego favorecen a los actores con más recursos, como medios económicos, información, contactos y círculos de influencia, para moverse en un tablero poco inteligible. El sistema también es opaco para la sociedad y limita el control, incluso el judicial.

El funcionamiento de los trámites en territorio bonaerense resulta revelador de estos mecanismos. En 2017 el CELS realizó un pedido de

acceso a la información pública a la Dirección de Ordenamiento Urbano Territorial (DOUT), que en ese momento dependía del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la provincia. El objetivo era acceder al trámite administrativo de aprobación del barrio cerrado Venice, en la zona norte de Buenos Aires. El CELS también pidió acceder al conjunto de trámites provinciales de convalidación de todas las urbanizaciones cerradas entre 2013 y 2017 para analizar si cumplían con la Ley 14 449 de Acceso Justo al Hábitat; en particular, para corroborar si se garantizaban los mecanismos de participación y el recupero por parte de los municipios de las valorizaciones inmobiliarias generadas por las acciones estatales. Las autoridades de la DOUT se negaron a proveer la información. El CELS debió recurrir a una acción de amparo de acceso a la información y solo así se consiguió acceder a los datos.

El ordenamiento del territorio provincial está regido, sobre todo, por el Decreto-ley 8912/1977, una norma de sesgo clasista y tecnocrática que desconoce las formas reales por las cuales los sectores populares han accedido históricamente al hábitat. Mientras que contiene un articulado específico y detallado sobre los “clubes de campo”, no hay en todo el texto ninguna regulación orientada a la producción de suelo equipado para el hábitat popular. La norma fija responsabilidades concurrentes entre el nivel provincial y el municipal: el primero tiene que diseñar planes provinciales y regionales de ordenamiento territorial y los municipios deben ajustar sus planes y códigos de zonificación a esas pautas. En los más de cuarenta años de vigencia de este decreto, la provincia nunca produjo planes ni directrices de desarrollo que sirvieran de marco a la acción local. Esta situación es una de las causas de las controversias en torno a la aprobación de los trámites urbanísticos.

Para que el Estado apruebe el desarrollo de una urbanización cerrada, quien emprende debe seguir una serie de pasos. Primero, el municipio y la DOUT tienen que aprobar la localización del proyecto. Luego, la Autoridad del Agua (ADA), la Dirección de Hidráulica y el Organismo Provincial de Desarrollo Sostenible (OPDS) deben certificar la factibilidad. Solo habiendo cumplido estos requisitos, el emprendedor puede solicitar la autorización de los proyectos hidráulicos, de saneamiento, de provisión de agua potable y de energía y, por último, la certificación del estudio de impacto ambiental. En todo el proceso, la DOUT tiene el rol de fiscalizar la actuación de las áreas municipales y provinciales involucradas y es la encargada de otorgar la factibilidad final que habilita el comienzo de las obras y la comercialización. Además, debe señalar al municipio qué aspectos del proyecto deberían modificarse o ajustarse. Una

vez otorgada la factibilidad, el emprendimiento queda en condiciones de ingresar al Registro Provincial de Urbanizaciones Cerradas (RPUC) del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos.

Entre 2013 y 2017, en la provincia de Buenos Aires se tramitaron 246 expedientes, correspondientes a 176 emprendimientos de urbanizaciones cerradas, en 61 partidos de la provincia. En los 55 expedientes que llegaron a las instancias finales de factibilidad y prefactibilidad, en 31 partidos, detectamos un conjunto significativo de incumplimientos, inconsistencias, pasos saltados y defectos formales. En los trámites, la DOUT señaló planos defectuosos, memorias técnicas no definitivas, imprevisión tanto de la conectividad de las urbanizaciones con los barrios cercanos como del desarrollo de las infraestructuras necesarias. Respecto de la documentación, marcó que los estudios técnicos sobre cuestiones críticas por sus efectos colectivos (impacto ambiental o prospección hidrogeológica, por ejemplo) no estaban signados por los profesionales intervinientes. En muchas ocasiones identificó certificados que estaban vencidos o próximos a vencer y que los municipios no habían iniciado o completado trámites fundamentales ante órganos provinciales como la ADA o el OPDS. También observó inconsistencias en los usos del suelo donde se localizaban los proyectos y en la ocupación o la dimensión de los lotes, y llamó la atención sobre la inadecuación normativa de las propuestas. En estos expedientes, la DOUT no observó el incumplimiento de los requisitos que establece la Ley de Acceso Justo al Hábitat: no exigió a los municipios que cumplieran con instancias de participación ciudadana, ni que cobraran la participación municipal en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la autorización administrativa de los proyectos. Esta participación constituye uno de los instrumentos centrales de la Ley 14 449 para generar nuevos recursos mediante el reparto equitativo de cargas y beneficios, y reducir las expectativas especulativas sobre la valorización del suelo.

Al mismo tiempo, el control de las obras en urbanizaciones cerradas que avanzan sin los permisos correspondientes es limitado o nulo. Esto sucede por una serie de responsabilidades superpuestas entre distintos niveles y organismos estatales. Por ejemplo, la DOUT no ejerce una revisión en el territorio sino que la delega a otros mecanismos provinciales (como el OPDS o la ADA) y a los municipios. Sin embargo, estos no fiscalizan de forma efectiva la construcción y comercialización de las urbanizaciones cerradas.

Así, las obras y la comercialización avanzan sin los trámites en regla, lo que tiene varias consecuencias. Una de ellas es que la irregularidad de los barrios cerrados los exime de pagar los impuestos que corresponde, lo que

le ocasiona al Estado la pérdida de recursos que deberían utilizarse para garantizar derechos. Como reconoció el director ejecutivo de la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA), Gastón Fossati, al presentar una nueva metodología de valuación de las urbanizaciones:

En el territorio bonaerense existen alrededor de 1000 countries y desarrollos similares. De ellos, menos de la mitad están regularizados y tributan lo que corresponde, mientras que hay otros 590 que pagan impuestos como parcelas rurales o baldíos, a pesar de que la mayoría tiene concluida toda su infraestructura.¹

El caso de Venice ilustra algunas de estas prácticas. Se trata de un barrio privado náutico en el Tigre, adyacente a un asentamiento popular de más de cincuenta años, conocido como El Garrote, donde viven 850 familias. Sus habitantes temían que las obras aumentarían el riesgo de inundación de las casas y los terrenos. Como acción preventiva, un grupo de vecinos se organizó para iniciar una medida cautelar con el patrocinio del CELS. En el proceso judicial quedó claro que el trámite de Venice se había aprobado con fallas y omisiones serias. Una de las más notorias fue la aprobación municipal irregular del proyecto que se localizó en un área zonificada como industrial, es decir, no compatible con este tipo de emprendimientos. Esto fue posible porque en septiembre de 2008 un órgano menor de la Municipalidad de Tigre aprobó la localización de Venice sin realizar el cambio de zonificación necesario que debe sancionar el Concejo Deliberante y luego ser ratificado por un decreto del gobierno provincial. Además, la empresa TGLT inició las obras sin contar con el estudio de impacto ambiental ni el hidráulico, que debían estar aprobados por la provincia. En 2016, el Juzgado Federal Criminal y Correccional de San Isidro suspendió las obras porque el proceso de aprobación era ilegal y nulo. En su dictamen, afirmó que el estudio de impacto ambiental debía estar aprobado por la autoridad provincial competente. Luego del fallo, la empresa desarrolladora inició el trámite correspondiente y el OPDS le otorgó la aprobación en un tiempo excepcionalmente corto.

Algo similar sucedió con el emprendimiento Colony Park en las islas del delta de Tigre. La compañía proyectó un barrio residencial de viviendas permanentes en unas 400 hectáreas de esa zona y comenzó las obras

¹ Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires, *Nueva metodología de valuación para countries*, junio de 2018.

que implicaban la urbanización y la alteración de la topografía insular, sin contar con los permisos necesarios. Ante la resistencia de quienes viven en las islas, históricos poseedores de esas tierras, con el apoyo de la cooperativa de trabajadores junqueros Isla Esperanza, la empresa ejerció diferentes formas de presión y métodos violentos para expulsarles. En 2010, tras la organización del reclamo y el pedido de la Fiscalía Federal de San Isidro, el Juzgado Federal Criminal y Correccional n° 1 de San Isidro suspendió las obras con una medida de no innovar.

El Poder Judicial constató que Colony Park había iniciado los trabajos en 2007 sin los estudios de impacto ambiental y de factibilidad hidráulica. En sucesivas oportunidades, el Municipio de Tigre y la provincia de Buenos Aires intimaron a la empresa al cese de actividades, sin resultados. En el expediente judicial, el fiscal afirmó que se debía tener en cuenta que

la enorme obra urbanística estaba siendo desarrollada no solo dentro del ejido de ese municipio a la vista de todos, sino que estaba siendo emplazada en un lugar que requiere de una protección especial por tratarse de una zona de humedales.²

En 2009, en el marco del proceso judicial se realizó una inspección ocular en el lugar y se constató que la construcción ya había transformado significativamente el ecosistema de las islas por las obras de dragado, elevación de la cota, apertura y ensanchamiento del arroyo Anguila, la apertura de canales navegables interiores y la rectificación del canal de vinculación del delta. En 2016, los empresarios Adrián Gabriel Schwartz, Sergio Andrés Schwartz y Eduardo Héctor Carrasco fueron procesados por el delito de daño agravado al medioambiente y los funcionarios intervinientes, tanto provinciales como del municipio de Tigre, fueron sancionados por incumplimiento de funciones de control, por conocer las irregularidades y no tomar las medidas correspondientes para detenerlas, cuando las intimaciones fueron desatendidas.

En la CABA, los trámites urbanísticos son igualmente opacos en beneficio de los grandes desarrolladores. Para viabilizar el proyecto Solares de Santa María, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte local firmó en noviembre de 2016 un convenio urbanístico con la empresa IRSA, actual propietaria del predio que adquirió en 1997 por 50 millones de dólares.

² “Colony Park: un negocio inmobiliario investigado por graves daños ambientales”, *Fiscales.gob.ar*, 10 de julio de 2015.

El emprendimiento se ubica en las casi 70 hectáreas de la antigua ciudad deportiva de La Boca, sobre la Costanera Sur, y estará destinado a “usos mixtos” (vivienda, oficinas, comercio, gastronomía y recreación náutica) y servicios exclusivos para sectores de altos ingresos. Sobre su lado norte, linda con el barrio Rodrigo Bueno donde viven unas mil familias en condiciones precarias y donde el gobierno de la ciudad implementa en la actualidad un proyecto de mejoramiento y construcción de nuevas viviendas.

Los convenios urbanísticos son acuerdos de gestión urbana, en general público-privados, reconocidos por la normativa vigente (leyes 449 y 2930). El gobierno de la ciudad puede realizarlos cuando la normativa resulta insuficiente, pero su utilización se encuentra restringida a aquellos casos en que su objeto y las correspondientes contraprestaciones son de nítido interés público urbanístico. En este caso, sin embargo, es muy cuestionable que el emprendimiento tenga interés público y los términos del convenio perjudican los recursos del Estado local en favor de los intereses de la empresa.

El convenio estableció que IRSA cede a la ciudad un 40% de la superficie del terreno para la construcción de calles, bulevares, parques y redes de infraestructura (cloacas, agua, gas, electricidad). A cambio, la CABA asumió el costo de esas obras de infraestructura y se comprometió a respetar el diseño urbanístico previsto por la empresa para los espacios públicos. El proyecto incluye un canal navegable de uso exclusivo de los propietarios, cuya construcción está a cargo de la empresa, pero aunque su uso sea privado y exclusivo, la CABA queda comprometida a sostener su mantenimiento.

A cambio de la aprobación ambiental, urbanística, el permiso de parcelamiento y la modificación de la zonificación, se estipuló que la empresa pagara 50 millones de dólares que estarían destinados a soluciones habitacionales de las comunas 1 y 4. Sin embargo, la aprobación del proyecto inmobiliario y la asignación de nuevos usos del suelo y densidades por parte de la Legislatura supondrán una valorización del terreno de unos 570 millones de dólares. En el convenio también se estableció que a medida que IRSA venda las unidades funcionales trasladará a los propietarios la responsabilidad de las cargas asumidas con la CABA, como el pago de los fondos destinados al mejoramiento habitacional. El compromiso no queda a cargo de la empresa, sino que resultará distribuido entre múltiples propietarios, con lo cual la gestión de esa única contraprestación es costosa, y su concreción, sumamente incierta. El gobierno de la ciudad habilita que IRSA acumule ganancias extraordinarias, la subsidia con una gran cantidad de recursos públicos y no asegura que la empresa cumpla con los escasos compromisos asumidos.

El convenio con IRSA no es un caso aislado. El Código Urbanístico que la Legislatura aprobó en 2018 es consistente con una política urbana que se aleja de una perspectiva de derechos. La actualización de aspectos reglamentarios de la morfología de la ciudad mantuvo el espíritu del antiguo Código de Planificación Urbana: la promoción de un proceso continuo de renovación basado en la sustitución edilicia, con la finalidad de sostener los pilares de una dinámica del mercado inmobiliario centrada en la maximización de la renta. Para ello, asigna edificabilidades y usos del suelo a los terrenos sin incorporar mecanismos que corrijan la incidencia que tienen en los precios. Así, el Estado se desvinculó de los efectos de la alta valorización especulativa que el Código genera. Tampoco se establecieron instrumentos de salvaguarda del suelo público para usos sociales, de ampliación de la oferta de espacios verdes, de régimen especial para la vivienda social, ni de protección de los barrios populares para su reurbanización y regularización.

Los mecanismos de valorización de la tierra en contextos urbanos y en contextos rurales responden a procesos diferentes, pero es posible encontrar similitudes en cómo la opacidad e inercia de la burocracia estatal permiten que ciertos grupos empresarios generen ganancias extraordinarias.

En el norte de la provincia de Mendoza, en el departamento de Lavalle, los integrantes de la familia Sarmiento mantienen una disputa con Argenceres, una empresa de capital español, por las tierras donde viven y sobre las que la compañía busca avanzar con un proyecto de producción de olivares. La familia Sarmiento habita y produce en el territorio desde hace más de veinte años. Entre otras actividades productivas, sus integrantes se dedican a la ganadería. Esta familia y otras de la zona están organizadas en la Unión de Trabajadores Rurales Sin Tierra, que integra el Movimiento Nacional Campesino Indígena. Fundada en 2001, la agrupación mendocina visibiliza desde entonces la lucha por una reforma agraria integral, la soberanía alimentaria y la defensa del territorio.

El caso de Argenceres es ilustrativo del avance de un modelo agroindustrial concentrado, extranjerizante y expulsivo. En el campo conocido como El Quemado, en el paraje El Saucesito, al oeste de la ruta nacional 40 cercano al límite con la provincia de San Juan, la empresa avanzó con un alambrado de facto sobre parte de las tierras de la familia Sarmiento. Sus integrantes no lograron la recuperación a pesar de que el Poder Judicial local les reconoció su derecho sobre ese territorio. Argenceres aprovechó que el catastro mendocino es inconsistente: muchas propiedades están en una situación de titularidad incierta por la superposición de títulos contradictorios, situación que el Estado provincial no ha re-

suelto todavía, no obstante el paso del tiempo. Esto genera un escenario de incertidumbre en el que, aun cuando les Sarmiento lograron que el Poder Judicial les reconociera sus derechos posesorios por habitar y trabajar allí desde hace generaciones, no pueden hacerlos efectivos sobre ciertas porciones del territorio comunitario.

En 2007, empresas representadas por Antonio José Marchal Marchal adquirieron un campo ubicado en Mendoza para hacer una plantación de olivos. Estas tierras se extienden bordeando el límite con San Juan, una zona que las dos provincias se han disputado por mucho tiempo. Recién en 1980, la última dictadura militar sancionó un decreto-ley que fijó los límites entre las dos jurisdicciones. Sobre esas tierras hay cinco títulos de propiedad diferentes, superpuestos y contradictorios iniciados en ambas provincias.

La disputa del límite jurisdiccional fue la condición inicial para la creación irregular de la documentación que invoca Argenceres. Se trata de un título de propiedad inscripto en el Registro de la Propiedad de Mendoza a partir de una orden judicial del Juzgado Civil n° 1 de San Juan en 1971. Según la normativa, al recibir la orden del juez sanjuanino el Registro de la Propiedad mendocino debió haber solicitado esa información a la Dirección de Catastro para acreditar que allí no existiese otro título sobre esas tierras y así impedir que se reconociera un derecho de manera ilegal. Sin embargo, el Registro incumplió con los requisitos normativos y generó un título sin ningún tipo de antecedentes, sin plano de mensura que lo relacionara con el terreno y con una imprecisa descripción de los límites. Una vez adquiridos estos títulos con una base catastral irregular, Argenceres realizó los planos de mensura del terreno en tres oportunidades: 2007, 2008 y 2010. La inscripción del título sin antecedentes le permitió a la empresa extender los límites de las tierras en cada una de las mensuras. En la última, asoció irregularmente unas 500 hectáreas al título de propiedad. Luego la empresa simuló una venta a Agropecuaria Elaia SA para dotar de una presunción de mayor legalidad a esta maniobra. En el territorio, esta maniobra catastral, registral y societaria tuvo como complemento el avance del alambrado sobre las tierras de la familia Sarmiento y hechos de violencia contra uno de sus integrantes, Pablo.

La estrategia de Argenceres tiene la expectativa de que el Estado municipal y el provincial convaliden el hecho consumado. Las relaciones entre una empresa y el Estado mendocino ayudaron a consolidar el avance ilegal sobre tierras campesinas. El propio sistema catastral carece de información suficiente sobre la titularidad de las tierras, incumple con los requisitos de sus propios procedimientos y no se han creado dispositivos para corroborar en el terreno la titularidad invocada.

2. La prepotencia del hecho territorial consumado

En numerosas ocasiones el Estado convalida formas de avance irregular sobre el territorio. En la provincia de Buenos Aires, muchos proyectos de urbanizaciones cerradas se construyen y hasta se comercializan antes de contar con la aprobación final. Frente a esto los gobiernos provinciales y municipales activan mecanismos político-administrativos para legalizar emprendimientos construidos o en ejecución que incumplen las normas vigentes.

Un claro ejemplo es el cambio de la norma de zonificación de Tigre. Durante las últimas dos décadas, el municipio tuvo transformaciones territoriales drásticas debido a grandes inversiones en productos inmobiliarios de alto estándar, como Venice y Colony Park. El municipio no actualizó su Código Urbanístico, la herramienta de gestión más importante, sino que aprobó los proyectos y obras por vías de excepciones puntuales o mediante procedimientos que no cumplieron con los requisitos legales. El Código de Zonificación Urbanística se aprobó con la ordenanza 1894 de 1996, parcialmente corregida al año siguiente. Veinte años después el municipio decidió hacer una revisión normativa que abarcó a casi un cuarto de la superficie del territorio continental. La re zonificación se corresponde con tierras costeras sobre las que ya estaban construidas o con ejecución avanzada diferentes urbanizaciones cerradas. Se trata de un sector muy amplio de tierras vulnerables a inundaciones frecuentes. El 27 de diciembre de 2016 el Concejo Deliberante aprobó la Ordenanza 3553, que creó seis nuevas zonas y usos del suelo, de las cuales dos abarcan al barrio náutico Venice y al adyacente El Garrote. El municipio remitió los estudios y la nueva ordenanza a la DOUT el 5 de enero de 2017 para su convalidación por parte del gobierno provincial. La DOUT la rechazó con argumentos técnicos y porque incumplía el Decreto-ley 8912. Para subsanar las objeciones, el municipio de Tigre aprobó el 28 de abril la Ordenanza 3564, que anuló la anterior zonificación. Finalmente, las autoridades provinciales convalidaron la nueva normativa municipal a través del Decreto 273 del 23 de junio de ese año.

El proceso del trámite muestra que, en menos de cuatro meses, se dio por estudiada la compleja documentación necesaria para fundamentar decisiones técnicas, políticas y ambientales en sectores del frente territorial sudeste y noreste de Tigre, se aprobaron dos ordenanzas con sus decretos de sanción definitiva, se consultó a los organismos provinciales intervinientes y se elaboró y promulgó un decreto provincial que convalidó la última ordenanza municipal.

En ningún momento del trámite, la DOUT solicitó al municipio el cumplimiento de la Ley 14 449 junto con el del Decreto-ley 8912: todo el proceso se llevó adelante sin instancias de participación y control social y sin establecer las pautas mínimas para que Tigre recuperara una parte de las valorizaciones del suelo generadas por los cambios de normas. El emprendimiento inmobiliario afectó negativamente a El Garrote para el cual se aprobaron indicadores incumplibles para cualquier proyecto de regularización de barrios populares. Por ejemplo, quedó zonificado como “residencial mixto” y, en consecuencia, debería cumplir con la imposible exigencia, entre otras cuestiones, de la conformación de lotes mínimos de trescientos metros cuadrados.

La planificación urbana es el principal instrumento para ordenar el territorio y mejorar la calidad de vida de la población. En este caso quedó subordinada a la lógica privada detrás de la cual corren el municipio y la DOUT: los funcionarios firmaron informes y aprobaron nuevas normas que solo benefician, como una suerte de privilegio particular, a los grandes emprendimientos consolidados o en construcción. De tal manera, los expedientes de tramitación no son un vehículo administrativo que analice y resuelva iniciativas urbanísticas dentro de un proceso de planificación y gestión del territorio, sino la legalización *ex post* de hechos consumados que se encontraban en completa infracción.

En el caso de Venice y de muchos expedientes de convalidación, se repite la secuencia: la construcción y comercialización de las urbanizaciones suele realizarse sin consideración respecto del avance del proceso de aprobación del proyecto. El Estado no controla, y luego las oficinas técnico-políticas de los municipios y de la provincia generan mecanismos administrativos y legislativos para legalizar la situación como si este fuera el trámite esperable y normal para los grandes y medianos emprendimientos urbanos. Es una práctica usual en los municipios dictar ordenanzas de re-zonificación para responder a las necesidades de regularización de los emprendimientos. También lo es que la DOUT indique cómo elaborar una norma “a medida” para salvar las inadecuaciones normativas detectadas. Cerca de un tercio de los expedientes revisados contienen una mención a ordenanzas *ad hoc* del municipio o una solicitud de la DOUT de realizarla.

De este modo, la intervención estatal profundiza la asimetría de poder entre las empresas y los grupos cuyos derechos se ven afectados de modo directo o indirecto. El Estado habilita un modo de ocupación del suelo que no toma en cuenta los derechos de las comunidades locales y que genera grandes ganancias a las empresas, sin adoptar siquiera medidas para mitigar sus efectos negativos. Esto se evidencia en la aquiescencia a

que los permisos de impacto ambiental se produzcan una vez construidas las urbanizaciones cerradas, o en la ausencia de estudios oficiales sobre los efectos acumulativos sobre el medioambiente, y sobre el acceso equitativo a la tierra y al hábitat. Ante esta situación, la jueza federal en lo Criminal y Correccional de San Isidro, Sandra Arroyo Salgado, suspendió la aprobación de nuevas urbanizaciones cerradas en el ámbito territorial de la cuenca del río Luján hasta que la provincia dé cuenta de que el impacto acumulado del conjunto de emprendimientos no implica daños ambientales.

La relación entre Estado y mercado es fuertemente asimétrica y los privilegios que obtienen los agentes del sector inmobiliario tuvieron, en el último tiempo, un nuevo avance: el 7 de mayo de 2019 el ministro de gobierno de la provincia de Buenos Aires dictó, sin ningún estudio de impacto previo, la Resolución 400 que creó un régimen especial, sin sanciones para los infractores, para regularizar conjuntos inmobiliarios que tengan principio de ejecución o se encuentren contruidos de modo ilegal. Según expresa la norma, se espera formalizar cerca de 200 barrios cerrados y clubes de campo con servicios de alto estándar a los fines de “no frustrar el derecho a la vivienda de los vecinos que hoy no cuentan con el título de propiedad de los inmuebles”.

3. La violencia estatal como custodia del interés privado

Existen también situaciones en que las empresas ejercen violencia como forma de presión y para ocupar la tierra por la fuerza, con la tolerancia e incluso la participación de agencias estatales. Esto ocurre en casos en los que el territorio sobre el que se quiere avanzar con un proyecto inmobiliario o productivo está en posesión de otros actores que defienden sus derechos sobre el lugar que habitan.

En la provincia de Buenos Aires, la cooperativa de junqueros Isla Esperanza nuclea a habitantes del delta del Tigre, en especial, de los terrenos donde pretendió instalarse Colony Park. Les isleños denunciaron la destrucción ambiental que este emprendimiento ocasionó al comenzar de facto las obras sin aguardar los resultados de un estudio de impacto ambiental. Una vez iniciada la obra en 2008, la Prefectura Naval Argentina (PNA) participó del desalojo de más de 20 familias que vivían y trabajaban en esos territorios. Cuando el Poder Judicial frenó con una cautelar el desarrollo inmobiliario hasta que se verificara que no afectaría el ecosistema del delta, algunos de los habitantes desalojados volvieron a asentarse sobre las márgenes del cauce del río Anguilita. Estas familias se dedican a la

pesca y a la confección de manualidades a partir del junco. Desde 2016 se intensificaron los controles por parte de la PNA de ambas actividades: les exigen autorizaciones para circular por los ríos, para pescar y les prohíben la creación de canchas de junco. Para garantizar la medida de no innovar dictada contra la empresa, la jueza ordenó la instalación de una garita de la Prefectura en el terreno en disputa. La exclusiva actividad que debían efectuar los prefectos era garantizar el mandato judicial. A pesar de esto, la garita se transformó en un centro de operaciones de la fuerza de seguridad que aumentó el hostigamiento contra les isleños. En este contexto, a mediados de 2016 se incendió un galpón de la cooperativa con buena parte de las herramientas de trabajo. Les habitantes de la zona denunciaron que fue intencional; el hecho aún no fue esclarecido. Las dificultades para desarrollar su modo de vida, generadas por el constante hostigamiento, están forzando el desplazamiento de numerosas familias hacia el continente, en busca de nuevas formas de subsistencia.

En Mendoza, el avance de Argenceres sobre el territorio de les Sarmiento se realizó con la colaboración de la policía provincial. En 2011, de forma articulada las firmas Argenceres y Agropecuaria Elaia avanzaron de hecho sobre la zona del puesto perteneciente al padre de Pablo Sarmiento, Celestino. En el lugar, la familia había realizado construcciones y mejoras, como corrales, aguadas y represas. El puesto ocupa un lugar estratégico, ya que, todos los meses, dado el déficit estructural en el acceso al agua, se lleva y trae a los animales al ciénego para que beban. Además, con el consentimiento de les Sarmiento, el lugar sirve de refugio para les arrieres. Ese año, Argenceres comenzó la avanzada con el alambrado del campo sin demandar por vías legales. Con esta acción, la empresa dañó el sector de pastoreo, en el puesto familiar. Luego siguió con el alambrado hacia el sur. Por último, los empresarios españoles ordenaron derribar el puesto y destrozaron el alambrado construido para delimitar la zona. La organización de la comunidad, junto con la experiencia de la Unión de Trabajadores Rurales Sin Tierra, impidió el desalojo total.

En diciembre de 2015, el Poder Judicial mendocino reconoció la posesión de la familia Sarmiento. La empresa apeló y, sin esperar la resolución, siguió con el avance del alambrado. El 5 de enero de 2016, la comunidad pidió una medida de no innovar, también con respuesta judicial favorable. Como el alambrado había sido iniciado por Elaia, la medida prosperó solo contra ella, y no contra Argenceres. Amparados en esta distinción, siguieron con la avanzada. La comunidad inició entonces una acción posesoria contra Argenceres.

Mientras tanto, el alambrado continuó con el apoyo de efectivos de la policía provincial contratados por la compañía. Argenceres, a su vez, denunció penalmente a integrantes de la comunidad. El 19 de febrero a la mañana, el encargado de Argenceres-Elaia se presentó en el puesto con dos empleados que al encontrarse con los campesinos dieron aviso a la policía. Pocos minutos después, cuatro agentes que prestaban servicios extraordinarios contratados por la empresa arribaron al lugar en un móvil policial. Provistos de escopetas y armas 9 mm, los oficiales instaron a los Sarmiento a retirarse de las tierras que la empresa consideraba propias. El agente a cargo acusó a los campesinos de ocupar el campo de manera ilegal y les ordenó que partieran hacia la comisaría, por averiguación de antecedentes. Ante la negativa, le disparó a Pablo Sarmiento, a dos metros de distancia, y lo hirió en una pierna. A la una del mediodía, otro móvil policial llegó a la zona: cinco campesinos fueron privados ilegalmente de su libertad y llevados a la comisaría. A raíz de la presión de la comunidad, que se movilizó hasta la comisaría, fueron liberados a la noche. Pablo Sarmiento recién recuperó la libertad al otro día, luego de pasar varias horas herido, sin atención médica y esposado. Poco después de que los campesinos fueran desalojados por la fuerza del lugar, la empresa continuó con los trabajos de alambrado. Por el disparo, abogados de la Unión de Trabajadores Sin Tierra presentaron una denuncia en la Inspección General de Seguridad. Hoy, el expediente judicial está archivado.

En casos como el de los campesinos de Mendoza, la falta de protección sobre la posesión de las tierras no proviene necesariamente de la indiferencia judicial o de fallos adversos, sino también de decisiones judiciales favorables que no se hacen efectivas.

4. Consecuencias para los derechos humanos

En distintos distritos del país, la relación entre dependencias estatales y empresas promueve ganancias extraordinarias: avala urbanizaciones cerradas que degradan el hábitat y acentúan la segregación socioespacial, persigue el modo de vida campesino en favor de los intereses empresarios y compromete recursos públicos para espacios cuyo uso es excluyente.

En la provincia bonaerense y en la CABA, los procesos de segmentación y segregación urbanas se agravan con medidas que suben los precios del suelo –como las asignaciones de usos del suelo e indicadores de capacidad constructiva–. Este incremento solo aumenta las ganancias de las empresas. La presión alcista de los precios y las condiciones impuestas

por los agentes del mercado desplazan a amplios segmentos sociales a localizaciones de menor calidad urbana, ambiental y edilicia o directamente los expulsan de los territorios que habitan. De este modo, la población urbana de ingresos medios y bajos ve cada vez más limitadas sus opciones para acceder a un lote y a una vivienda a través del mercado inmobiliario formal, mientras los productores campesinos deben resistir presiones intensas para no ser expulsados de sus campos. Si bien la informalidad en el acceso a la tierra y a la vivienda es a veces un recurso para asegurar la subsistencia de sectores de la población excluidos del mercado formal, los procesos aquí reseñados muestran que la informalidad en la producción de hábitat también se verifica en los grandes emprendimientos comerciales, aunque con la finalidad de sacar partida de esta falta de claridad en pos de la generación de ganancias.

En otras situaciones, las garantías para las ganancias empresariales son prestadas por la fuerza pública. Este es el caso de la familia Sarmiento en Mendoza y de los isleños del delta, que ven amenazados sus modos de vida y producción por el avance prepotente sobre sus tierras y el despliegue de la violencia estatal puesta a custodiar los intereses privados.

Además, los cambios y modificaciones en el medioambiente tienen un impacto diferencial sobre las comunidades cuyo modo de vida depende de las condiciones naturales del territorio, como la necesidad de extensiones de tierras libres de alambrado para el ganado de trashumancia o la recolección de junco.

El modo en que el Estado ejerce su rol en la planificación territorial genera los espacios para que los agentes del mercado avancen en una configuración del territorio que responde solo al interés de captar rentas extraordinarias a través de la burocracia, la descoordinación o la tolerancia.

Los vínculos público-privados que articulan estas condiciones contrarias a la garantía de derechos tienden a invisibilizarse porque, en general, sus efectos no son directos e inmediatos. Al reconstruir las formas administrativas, normativas o violentas que se ponen en juego para posibilitar ganancias extraordinarias para el capital privado, puede apreciarse un tipo cotidiano de vulneración de derechos que no suele problematizarse como tal. El foco del debate internacional sobre empresas y derechos humanos se ha puesto en casos gravísimos en los que las corporaciones ocasionaron desastres a gran escala sobre comunidades enteras y el ambiente. Pero es fundamental sumar la atención a los modos capilares en los que el Estado, en su inercia burocrática y con su falta de liderazgo de los procesos, resulta funcional a las iniciativas del mercado, en desmedro de toda consideración por los derechos humanos.



El debate sobre empresas y derechos humanos

En los últimos años, en el sistema internacional de derechos humanos, se consolidó la discusión sobre las responsabilidades y obligaciones de las empresas respecto de la protección y el respeto de los derechos humanos. El primer hito fue en 2011 cuando el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptó los “Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos”, el primer documento que estableció un marco jurídico específico sobre los deberes de los Estados ante violaciones cometidas por empresas.

Durante el primer semestre de 2017, la Relatora de la ONU sobre el derecho a la vivienda, Leilani Farha, y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) produjeron documentos jurídicos valiosos sobre la obligación de las empresas de no lesionar derechos. Ambos documentos hacen especial énfasis en la responsabilidad de los Estados de atender a la regulación de los mercados del suelo como medida adecuada para garantizar su vigencia.

En la actualidad un grupo intergubernamental de la ONU está discutiendo un documento jurídicamente vinculante sobre esta cuestión. Ya elaboró un “Borrador cero” que restringe su alcance a la violación inmediata e individual de la actividad corporativa transnacional –por ejemplo, el caso Chevron en Ecuador–. Esta perspectiva excluye los impactos negativos de las actividades empresarias que tienen un efecto mediato y un alcance colectivo y acumulativo a través del tiempo, como las que producen las dinámicas público-privadas en el acceso al derecho al hábitat. 