

O/F. 331.9
L 26 ana
II

42846

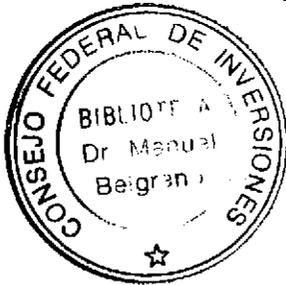
Consejo Federal de Inversiones

*Dirección de Coordinación
Área de Transformaciones Sociales e Institucionales*

Proyecto: "Análisis de la situación Jurídica y
Socioeconómica de las Nuevas Formas de Urbanización"

Municipios de Pilar y Tigre. Expediente No. 4525.

- Segundo Informe Parcial -



Equipo de trabajo:

Grupo de Expertos: Lic. Fabricio Adrián Lotito
Dr. Aníbal Guillermo Salvático

Colaboradores: Dr. Federico Guillermo Salvático
Dr. Martín Horacio Beyres
Lic. Juan Cruz Esquivel
Arquitecto Juan Ignacio Pintabona
Lic. Mario Roberto Sosa

Buenos Aires, 17 de marzo de 2001

- ÍNDICE -

I.	ASPECTO NORMATIVO	3
	I. 1. Análisis del Ordenamiento a Nivel Provincial	3
	<i>I. 1. 1. Clubes de Campo</i>	<i>3</i>
	<i>I. 1. 2. Barrios Cerrados</i>	<i>20</i>
	I. 2. Análisis del Ordenamiento a Nivel Municipal	40
	<i>I. 2. 1. Municipio de Tigre</i>	<i>40</i>
	<i>I. 2. 2. Municipio de Pilar</i>	<i>42</i>
	I. 3. Análisis del Ordenamiento a nivel Nacional	43
	I. 4. Aspecto impositivo	51
	<i>I. 4. 1. Normativa Provincial</i>	<i>51</i>
	<i>I. 4. 2. Régimen Municipal</i>	<i>54</i>
	I. 4. 2. 1. Municipio de Tigre	54
	I. 4. 2. 2. Municipio de Pilar	54
II.	ASPECTO SOCIOECONÓMICO	
	Sistematización de las entrevistas a informantes claves.....	56
	II. 1. Aspectos metodológicos	57
	<i>II. 1. 1. Pautas de indagación</i>	<i>57</i>
	<i>II. 1. 2. Criterios de selección de informantes clave</i>	<i>64</i>
	<i>II. 1. 3. Lista de informantes clave</i>	<i>65</i>
	<i>II. 1. 4. Metodología de análisis de las entrevistas</i>	<i>67</i>

II. 2. Análisis de las entrevistas	68
<i>II. 2. 1. Desarrollo de las Nuevas Formas de Urbanización</i>	68
II. 2. 1. 1. Municipio e Pilar	68
II. 2. 1. 2. Municipio de Tigre	71
<i>II. 2. 2. Enfoque Urbanístico</i>	73
II. 2. 2. 1. Municipio de Pilar	75
II. 2. 2. 2. Municipio de Tigre	81
<i>II. 2. 3. Enfoque Social</i>	87
II. 2. 3. 1. Consideraciones generales en torno a las representaciones sociales ligadas a las nuevas formas de urbanización	87
II. 2. 3. 2. Municipio de Pilar	110
II. 2. 3. 3. Municipio de Tigre	115
<i>II. 2. 4. Enfoque Económico</i>	116
II. 2. 4. 1. Municipio de Pilar	117
II. 2. 4. 2. Municipio de Tigre	124
II. 3. Conclusiones	126

I. ASPECTO NORMATIVO.

I. 1. Análisis del Ordenamiento a Nivel Provincial

I. 1. 1. Clubes de campo

En lo relativo a la definición legal de la figura del club de campo, debemos remitirnos al art. 64 del Decreto Ley 8912/77, el cual, como “Ley de Ordenamiento territorial y uso del suelo” de la provincia de Buenos Aires, determina el capítulo V del Título III la normativa aplicable a los clubes de campo. En efecto, el art. 64 de dicha norma establece:

“Se entiende por club de campo o complejo recreativo residencial a un área territorial de extensión limitada que no conforme un núcleo urbano y reúna las siguientes características básicas:

- a) Esté localizada en área no urbana.
- b) Una parte de la misma se encuentre equipada para la práctica de actividades deportivas, sociales o culturales en pleno contacto con la naturaleza.
- c) La parte restante se encuentre acondicionada para la construcción de viviendas de uso transitorio. -

d) El área común de esparcimiento y el área de viviendas deben guardar una mutua e indisoluble relación funcional y jurídica, que las convierte en un todo inescindible. El uso recreativo del área común de esparcimiento no podrá ser modificado, pero podrán reemplazarse unas actividades por otras; tampoco podrá subdividirse dicha área ni enajenarse en forma independiente de las unidades que constituyen el área de viviendas.”

En primer lugar, se observa una equiparación terminológica entre los conceptos de “club de campo” y “complejo recreativo residencial”, los cuales se identifican plenamente, de acuerdo a los postulados del decreto ley en cuestión.

Posteriormente, establece el art. de referencia una definición de los mencionados clubes de campo, a los cuales caracteriza como “un área territorial de extensión limitada” que no debe conformar un “núcleo urbano”, y debe ajustarse a las siguientes características:

1. Estar localizada en un “área no urbana”, esta última definida en los artículos 5 y siguientes del mismo decreto ley, aspecto sobre el que nos detendremos sucintamente. Remitiéndose entonces al art. 5, puede observarse que el mismo se divide en apartados I y II. El primero de ellos establece que “los municipios delimitarán su territorio en a) áreas rurales y b) áreas urbanas y áreas complementarias.”

A continuación, comienza el artículo por establecer las extensiones territoriales comprendidas en cada una de las zonas. Adoptando una política legislativa confusa, las

definiciones conceptuales de cada una de las áreas se hacen en el artículo 6, el cual analizaremos posteriormente.

En cuanto al área rural, se establece que esta comprenderá “las áreas destinadas a emplazamientos de usos relacionados con la producción agropecuaria extensiva, forestal, minera y otros”.

Con respecto al área urbana, la misma “comprenderá dos subáreas; la urbanizada y la semiurbanizada”.

En lo concerniente a las áreas complementarias, “comprenderán las zonas circundantes o adyacentes al área urbana, relacionadas funcionalmente”.

Finalmente, aclara el mencionado art. 5 que “las áreas urbanas y las complementarias conforman los centros de población y son partes integrantes de una unidad territorial”.

En cuanto al apartado II del art. 5, el mismo otorga a los municipios la posibilidad de localizar distintas “zonas” de usos específicos en las “áreas” previamente reseñadas; dichos usos específicos estarán dados de acuerdo “a la modalidad, tipo y características locales”. De acuerdo a estos parámetros, las zonas de usos específicos serán las siguientes: “residencial, urbana y extraurbana, comercial y administrativa, de producción agropecuaria, ictiocola, industrial y extractiva, de esparcimiento ocioso y activo, de reserva, ensanche,

transporte, comunicaciones, energía, defensa, seguridad, recuperación, y demás usos específicos”.

En lo que concierne a nuestro análisis, finaliza el art. 5 estableciendo que “la existencia o no de áreas, subáreas o zonas determinadas, como así la ubicación de algunas de estas, dependerá de las condiciones propias o necesidades de cada partido o de cada uno de sus núcleos urbanos”. Es decir, que es facultad de los municipios establecer o no las áreas y zonas reseñadas, y en caso de hacerlo, es también municipal la decisión en cuanto a la ubicación geográfica de los mismos.

En síntesis, hemos hecho este análisis del artículo 5, a raíz de que una de las primeras características que se establecen en la definición del “club de campo” del art. 64 es que el mismo se encuentre localizado en un “área no urbana”. Por ello creímos necesario detenernos en el análisis de la extensión geográfica de las “áreas” y “zonas” establecidas por la misma ley.

Como señaláramos anteriormente, a través de una metodología legislativa objetable, los conceptos de cada una de las áreas, subáreas y zonas, vienen a darse recién en los arts. 6 y 7, los cuales transcribiremos en forma textual:

públicos y equipamiento comunitario como para garantizar su modo de vida pleno. El o los perímetros de esta subárea comprenderán todos los sectores servidos como mínimo con energía eléctrica, pavimento, agua corriente y cloacas.

Subárea Semiurbanizada: El o los sectores intermedios o periféricos del área urbana, que constituyen de hecho una parte del centro de población por su utilización como tal, con parte de la infraestructura de servicios y del equipamiento necesario, pero que una vez completados pasarán a constituirse en subáreas urbanizadas. A este efecto deberá lograrse como prioridad la concreción de:

- a) La infraestructura de servicios y el equipamiento comunitario.
- b) La edificación de las parcelas.

Áreas Complementarias: Los sectores circundantes o adyacentes al área urbana, en los que se delimiten zonas destinadas a reserva para ensanche de la misma o de sus partes constitutivas, y a otros usos específicos.

Con respecto a las “zonas” y “espacios”, el art. 7 establece lo siguiente:

- a) **Zona residencial:** La destinada a asentamientos humanos intensivos, de usos relacionados con la residencia permanente y sus compatibles, emplazadas en el área urbana.

- b) **Zona residencial extraurbana:** La destinada a asentamientos no intensivos de usos relacionados con la residencia no permanente, emplazada en pleno contacto con la naturaleza, en el área complementaria o en el área rural. Se incluyen en esta zona los clubes de campo.
- c) **Zona comercial y administrativa:** La destinada a usos relacionados con la actividad gubernamental y terciaria, emplazada en el área urbana.
- d) **Zona de esparcimiento:** La destinada principalmente a la actividad recreativa ociosa o activa, con el equipamiento adecuado a dichos usos. Podrá estar ubicada en cualquiera de las áreas.
- e) **Zona industrial:** La destinada a la localización de industrias agrupadas. Las zonas industriales se establecerán en cualquiera de las áreas. Al decidir su locación se tendrá particularmente en cuenta sus efectos sobre el medio ambiente, sus conexiones con la red vial principal, provisión de energía eléctrica, desagües industriales y agua potable.

Las industrias molestas, nocivas o peligrosas deberán establecerse obligatoriamente en zona industrial, ubicada en área complementaria o rural, y circundada por cortinas forestales. Parque industrial es el sector de la zona industrial dotado de la infraestructura, el equipamiento y los servicios públicos necesarios para el asentamiento de industrias agrupadas, debiendo estar circundado por cortinas forestales.

- f) **Zona de reserva:** Al sector delimitado en razón de un interés específico orientado al bien común.

- g) **Zona de reserva para ensanche urbano:** Al sector que el Municipio delimite, si fuera necesario, en previsión de futuras ampliaciones del área urbana.

- h) **Zona de recuperación:** La que, en su estado actual, no es apta para usos urbanos, pero resulta recuperable mediante obras o acciones adecuadas.

- i) **Zona de recuperación de dunas o médanos vivos:** Las áreas que contienen formaciones de arenas no fijadas, ya sea provenientes del desgaste de la plataforma o de la erosión continental.

- j) **Zona de usos específicos:** La delimitada para usos del transporte (terrestre, marítimo o fluvial y aéreo), de las comunicaciones, la producción o transmisión de energía, la defensa, la seguridad y otros usos específicos.

Teniendo en cuenta el concepto de “club de campo” del art. 64 con el que comenzáramos este análisis, y en particular la característica de “estar localizado en un área no urbana”, puede observarse que dicha área no se encuentra definida como tal en ninguno de los artículos reseñados.

A partir de esta circunstancia, surgirían dos posibilidades: O bien establecer el concepto de “área no urbana” por contraposición al de “área urbana”, la cual se encuentra efectivamente definida en la primera parte del art. 7 ya transcrito, o bien asimilar la ausencia material de tal definición como un error del legislador por haberlo omitido.

Sin embargo, surge además una tercera posibilidad. Que la necesidad de estar localizado el club de campo en un “área no urbana” tenga que ver no con esta última (la cual no se encuentra definida” sino con la “zona residencial extraurbana”, la cual sí se encuentra enumerada entre las del art. 7, y que transcribiremos a continuación:

Zona residencial extraurbana: La destinada a asentamientos no intensivos de usos relacionados con la residencia no permanente, emplazada en pleno contacto con la naturaleza, en el área complementaria o en el área rural. Se incluyen en esta zona los clubes de campo.

Creemos esta última opción como la más adecuada, teniendo en cuenta su específica alusión a los “clubes de campo”.

Volviendo al artículo 64, y continuando con las características para que un asentamiento pueda ser jurídicamente encuadrado como club de campo según el decreto ley 8912, señalaremos la segunda particularidad que deben ostentar los mismos:

2. Una parte de la misma se encuentre equipada para la práctica de actividades deportivas, sociales o culturales en pleno contacto con la naturaleza.

Puede observarse que si bien la disposición establece como requisito la necesidad de la existencia de una infraestructura apta para el desarrollo de actividades deportivas, sociales y culturales, no es precisa en cuanto a la extensión que dichas áreas deben tener, ni en cuanto a qué se refiere cuando alude al referido “pleno contacto con la naturaleza”.

3. La parte restante se encuentre acondicionada para viviendas de uso transitorio.

Una vez más, la ley no define cuál debe ser la extensión de la parte restante en relación a la parte destinada al desarrollo de actividades deportivas, sociales y culturales.

El cuarto y último de los requisitos planteados por el art. 64 para poder considerar un emprendimiento como incluido dentro del concepto de club de campo está dado por lo siguiente:

4. El área común de esparcimiento y el área de viviendas deben guardar una mutua e indisoluble relación funcional y jurídica, que las convierte en un todo inescindible. El uso recreativo del área común de esparcimiento no podrá ser modificado, pero podrán

reemplazarse unas actividades por otras; tampoco podrá subdividirse dicha área ni enajenarse en forma independiente de las unidades que constituyen el área de viviendas.

Es requisito esencial para que se configure la figura del club de campo el hecho de que las áreas de esparcimiento y de viviendas guarden una relación indisoluble no sólo desde el punto de vista de su funcionalidad en cuanto al cumplimiento de los objetivos perseguidos mediante la configuración de dichas áreas, sino también desde el punto de vista del nexo jurídico que vincula a dichas áreas, de tal forma que no pueda disponerse de una de las áreas sin la restante.

Se especifica que no solo no puede disponerse de un área sin la restante, sino que además no puede suprimirse el área de esparcimiento, aunque sí modificar las actividades y correlativos elementos que la configuran como tal, en caso de ser esto necesario o conveniente. Luego se profundizan los alcances de la prohibición, estableciendo que tampoco puede subdividirse o lotearse el área de esparcimiento, ni tampoco enajenarse o disponer de las mismas en forma independiente al área destinada a la vivienda.

Requisitos para la creación de un club de campo

Los requisitos necesarios para dar nacimiento jurídico a un club de campo se encuentran en el artículo 65. Los analizaremos seguidamente.

En primer lugar debe someterse el proyecto a una aprobación de carácter preliminar a cargo del municipio en particular en que se quiere radicar el emprendimiento. Dicha aprobación deberá tener en cuenta las zonas del área rural que el municipio en particular de que se trate haya previamente delimitado para el establecimiento de clubes de campo en sus códigos y ordenanzas de zonificación, atendiendo especialmente a la densidad máxima bruta para cada zona.

Posteriormente debe sujetarse el proyecto a una aprobación de carácter técnico, la cual se encuentra en cabeza del Ministerio de Obras Públicas.

El patrocinador del proyecto se constituye como jurídicamente responsable de las obras de infraestructura vinculadas a los servicios esenciales y su prestación (circunstancia que se repetirá también en la Resolución 74/97 y en el Decreto 27/98 con respecto a los barrios cerrados) , como así también del tratamiento de las vías de circulación y accesos al predio, de la forestación del emprendimiento y de las obras tendientes a construir las áreas recreativas y de esparcimiento.

Los servicios esenciales mencionados, y de cuya materialización se responsabiliza el patrocinador, están dados por el suministro de agua potable, las cloacas, la red de energía eléctrica, las calles y accesos, la forestación, y la disposición de residuos.

La diagramación de la circulación relativa al perímetro del club de campo no se constituye como una obligación del patrocinador del proyecto. Pero en caso de no haberse resuelto dicha circulación, el municipio tiene la facultad de solicitar la cesión de una franja

perimetral de 7,5 metros como mínimo. En uno u otro caso, dicha franja puede ser utilizada por el club de campo mientras el municipio no solicite su apertura al uso público.

Para su constitución el club de campo debe respetar una serie de indicadores urbanísticos relacionados con la superficie total mínima del club de campo, la densidad bruta de máxima de unidades de vivienda por hectárea, la superficie mínima de las unidades funcionales y el porcentaje mínimo de área común de esparcimiento con relación a la superficie total deberán interrelacionarse del siguiente modo:

Cant. Max. De Viv.	Dens. Bruta Max. (Viv/ha)	Sup. Total Min. Ha	Sup. Min. De Unidades Func. m ²	Area Esparcim. S/total de Sup. Club
80	8	10	600	40
225	7,5	30	600	30
350	7	50	600	30

En cuanto a la red de circulación interna, las especificaciones sobre altura, y distancia de las unidades con respecto a las vías de comunicación, y los tipos de construcciones en relación a las características paisajísticas del terreno, transcribiremos la parte pertinente del art. 66, por no requerir de mayor análisis a los efectos del presente informe:

b) Dimensiones mínimas de unidades funcionales: Regirán para las unidades funcionales cuando las mismas se configuren como lotes y variarán con la superficie total del club, debiendo tener veinte (20) metros de ancho como mínimo y la superficie que establece el cuadro del inciso a) del presente artículo. La relación ancho-profundidad no podrá ser inferior a un tercio (1/3).

c) área común de esparcimiento: Deberá ser arbolada, parqueada y equipada de acuerdo a la finalidad del club, y a la cantidad prevista de usuarios.

Podrá computarse los espejos de agua comprendidos dentro del título de dominio.

d) Red de circulación interna: Deberá proyectarse de modo que se eliminen al máximo los puntos de conflicto y se evite la circulación veloz. Las calles principales tendrán un ancho mínimo de quince (15) metros y las secundarias y las sin salida once (11) metros. En estas últimas el «cul de sac» deberá tener un diámetro de veinticinco (25) metros como mínimo.

e) Las construcciones podrán tener como máximo planta baja y dos (2) pisos altos y no podrán ubicarse a menos de cinco (5) metros de los límites de las vías de circulación.

f) Cuando se proyecten viviendas aisladas, la distancia de cada una de ellas a la línea divisoria entre las unidades funcionales configuradas como lotes, no podrá ser inferior al sesenta (60) por ciento de la altura del edificio, con un mínimo de tres (3) metros. En caso de techos inclinados, la altura se tomará desde el nivel del suelo hasta el baricentro

del polígono formado por las líneas de máxima pendiente de la cubierta y el plano de arranque de ésta. En los casos en que las unidades funcionales no se generen como lotes o se proyecten viviendas apareadas, en cualquiera de sus formas, la separación mínima entre volúmenes será igual a la suma de las alturas de cada uno de ellos.

g) Al proyectar un club de campo deberán respetarse los hechos naturales de valor paisajístico, tales como arboledas, particularidades topográficas, lagunas, ríos y arroyos, así como todo otro elemento de significación en los aspectos indicados.

Finalmente, el artículo 67 se constituye como una norma de ordenamiento territorial aplicada en particular a los clubes de campo, estableciendo que para la localización de un emprendimiento de este tipo, el mismo deberá instalarse, como mínimo, dentro de un radio de 7 kilómetros con respecto a los existentes, longitud que debe computarse desde los respectivos perímetros en sus puntos mas cercanos.

Decreto 9404/86

Las disposiciones previamente reseñadas en cuanto requisitos para la constitución de un club de campo, debieron ser complementadas nueve años más tarde por la provincia de Buenos Aires. Ello así, con fundamento en que el Decreto Ley 8912/77 trataba el tema de los clubes de campo sólo de manera incidental, en el capítulo V del Título III, sin prever el aumento exponencial que dicha figura urbanística tendría en los años subsiguientes.

Como consecuencia de esto es, precisamente, que la provincia decide pergeñar los lineamientos de una normativa específica, a través del decreto 9404/86.

En cuanto al objetivo de dicha norma en materia de ordenamiento territorial, el mismo estaba dado por la necesidad de evitar la proliferación de clubes de campo que se basaran para su constitución en la ley nacional de Propiedad Horizontal (13512), como consecuencia de considerar que, si bien era este el único derecho real que presentaba ciertas similitudes al espíritu del que los clubes de campo se encuentran imbuidos en cuanto a su organización, no era lo más adecuado seguir apoyando esta realidad factual desde el punto de vista de la provincia, dado que la referida norma nacional contaba con varias carencias (algunas propias de la época de su promulgación, y otras por estar destinada a asentamientos colectivos de otra índole) que no la hacían óptima para encuadrar mediante ella a los establecimientos denominados como "clubes de campo".

Es así, que teniendo en cuenta estas consideraciones, el decreto 9404/86 establece un régimen de carácter bastante novedoso, con el fin de dar solución al problema 'de carencia normativa que se observaba en relación a los clubes de campo.

La figura sobre la que gira el decreto está definida ya en forma temprana por el art. 1 de la norma, la cual organiza un sistema por medio del cual surge una obligación (carácter imperativo) en cuanto a que los clubes de campo organizados mediante el régimen del Decreto Ley 8912/77 deben sujetarse a las disposiciones establecidas por el decreto 9404/86.

Estas últimas innovaban con respecto al hecho de que en los clubes de campo “una entidad jurídica que integren o a la que se incorporen los propietarios de cada parcela con destino residencial, será titular del dominio de las áreas recreativas o de esparcimiento y responsable de la prestación de los servicios generales”, previendo además la constitución de sus estatutos, y las diversas disposiciones sobre las que las conductas interpersonales de los componentes humanos del club de campo deberían basarse; muchas de ellas con carácter imperativo, y otras con carácter supletorio de la voluntad de las partes, para el caso en que estas no se pronunciaran sobre determinados pormenores.

Es por esto, que a continuación establece el inc c del art. 1 del decreto en análisis que “a los efectos de cumplimentar lo dispuesto por el artículo 64º, inciso b) del Decreto-Ley 8912/77 (o sea, la constitución “de una parte...equipada para la práctica de actividades deportivas, sociales o culturales en pleno contacto con la naturaleza”), con simultaneidad a la transmisión del dominio de cada parcela perteneciente al área de viviendas, deberá constituirse el derecho real de servidumbre de uso sobre las áreas de esparcimiento, el que deberá constar como restricción en el plano de subdivisión pertinente” (los paréntesis son nuestros).

Por ende, se desprende del texto legal citado, que al momento de adquirir el comprador una parcela destinada al emplazamiento de viviendas, se hace titular, en forma simultánea de un derecho real de servidumbre de uso sobre las áreas de esparcimiento, derecho que debe constar como restricción del dominio de estas áreas en el plano de subdivisión. Puede observarse entonces que los compradores de una parcela destinada a viviendas no se constituyen como titulares de una “cuota parte” del dominio del área común

de esparcimiento (mecanismo que propiciaría la adopción del régimen de la ley nacional 13512) sino que se adquiere un derecho de uso sobre las mismas, en virtud de la mentada servidumbre.

Desde otro punto de vista, en los arts. 5 a 7 se establece que la factibilidad del emplazamiento de un club de campo se sujetará a la aprobación de dos etapas: la aprobación técnica preliminar (o “prefactibilidad”) y la convalidación técnica final (“factibilidad”). Los requisitos para la aprobación de estas etapas, se encuentran enumerados en los arts. 6 y 7 del decreto, a los que ya nos refiriéramos oportunamente, y a los cuales remitimos.

En virtud del art. 8, “al acordarse la convalidación técnica final se dispondrá la anotación de una restricción especial en la dirección Provincial del Registro de la Propiedad con relación a las inscripciones de dominio referidas a los inmuebles que conforman el club de campo como afectación de los mismos al régimen del Decreto-Ley 8912/77 y esta reglamentación.

Dicha afectación implicará que no podrán transmitirse las parcelas con destino residencial hasta tanto se registre la adquisición del dominio de las áreas de esparcimiento y circulación en favor de la entidad jurídica consignada en el artículo 1º. La restricción se extinguirá sin necesidad de petición expresa, al efectuarse la registración aludida”.

I. 1. 2. Barrios cerrados.

Origen de la regulación provincial. Ley 24374.

En primer lugar, con respecto al origen de la regulación de este tipo de emprendimientos inmobiliarios en la provincia de Buenos Aires, el mismo data de 1994, año en el que se promulgó la ley 24374 (publicada en el Boletín Oficial con fecha 27/9/94), y el decreto 1885/94 del Poder Ejecutivo Nacional, reglamentario de la ley referida y publicado en el Boletín Oficial con fecha 31/10/94.

La ley 24374 implementó un “Régimen de Regularización Dominial” del cual serían beneficiarios aquellos ocupantes de inmuebles urbanos que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente, que fueran capaces de acreditar la posesión pública, pacífica y continua durante un lapso de tres años con anterioridad al 1ero. de enero de 1992, debiendo demostrar asimismo su causa lícita.

Es de particular interés para nuestro análisis el artículo 10 de la ley en cuestión, teniendo en cuenta que la referida norma establece el carácter de Orden Público que caracteriza a la ley, determinando además la obligación de las provincias a dictar normas locales complementarias y reglamentarias de la nacional, en un plazo de 60 días desde la reglamentación de la norma nacional., la cual, como dijéramos más arriba, tuvo lugar en fecha 31/10/94 a través del Decreto 1885.

Decretos 3991/94, 231/95, 24/96 y Ley 11.739

En cumplimiento de las obligaciones puestas en cabeza de los Estados provinciales a través de la ley nacional analizada en el acápite anterior, El Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires reglamentó la ley nacional 24374 por medio del decreto 3991/94. La norma de mayor trascendencia estaba dada por el artículo 1ero. del mencionado decreto, el cual establecía que la Dirección Provincial de Tierras (dependiente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos) sería el órgano de aplicación de la ley 24374.

En cuanto al decreto provincial 231/95 declaró el estado de emergencia habitacional, creando asimismo la Unidad Provincial de Tierras y Desarrollo Urbano, que sería la autoridad de aplicación de la ley 24374, sucintamente analizada en el primer acápite.

Cabe señalar en cuanto a los fundamentos del decreto en análisis, que los mismos estuvieron dados por la inminente necesidad de organizar la regularización del dominio y desarrollo urbano provincial, con el objetivo de atender a los grandes sectores de población carentes de organización territorial.

Con respecto al Decreto provincial 24/96, el mismo estableció a cargo de la Secretaría de Tierras y Urbanismo la obligación de realizar un ordenamiento en materia normativa, completando sus atribuciones y competencias a través de la ley 11739.

Decreto 2815/96

Este decreto estableció que la Secretaría de Tierras y Urbanismo sería en adelante el órgano de aplicación de la Ley 24374. De esta forma, y particularizando el alcance de tales atribuciones, el artículo 26 dispone que “sin perjuicio de las atribuciones y competencias establecidas en el decreto 231/95, serán incumbencias de la Secretaría de Tierras y Urbanismo (...) los emprendimientos urbanos (urbanizaciones o barrios cerrados) gestionados a través de la Ley Nacional 13512, deberán, previo a su aprobación y registración en las Direcciones de Catastro, Geodesia, y cualquier otro organismo dependiente del Poder Ejecutivo Provincial, contar con la aprobación, en lo que hace a los aspectos urbanísticos, de la Secretaría de Tierras y Urbanismo”.

Resolución 74/97 de la Secretaría de Tierras y Urbanismo

Imbuida de las facultades analizadas precedentemente (en concreto, de la calidad de autoridad de aplicación que le confieren los artículos 26 y 27 del decreto provincial 2815/96) la Secretaría de Tierras y Urbanismo dictó en el año 1997 la Resolución número 74, en relación directa con el tema de los Barrios Cerrados.

Es de interés notar que en esta norma puede encontrarse una suerte de concepto, que sería la base de las posteriores definiciones legales sobre la figura analizada. En efecto, la norma de referencia establece que estos emprendimientos se caracterizan por ser

“complejos urbanísticos especiales”, los cuales deben regirse de acuerdo a un plan urbanístico particular, y específico, propio de cada uno de los emprendimientos. Es de importancia señalar que, siempre de acuerdo a la Resolución 74, dicha especificidad de estos emprendimientos justifica la necesidad de dictar una normativa que sea susceptible de diferenciarlos de los denominados “Clubes de Campo”, ya legislados desde casi dos décadas antes, a través del decreto-ley 8912/77 y del decreto 9404/86, ambos de la provincia de Buenos Aires.

En cuanto al análisis normativo particular, el art. 1 de la Resolución en análisis establece el concepto de los emprendimientos analizados, a los cuales define como “todo emprendimiento urbano destinado al uso residencial predominante y equipamiento colectivo, cuyo perímetro podrá materializarse mediante cercos que no ocasionen perjuicios a terceros respecto de la trama urbana”. A continuación efectuaremos un sucinto análisis de los elementos de este concepto.

Los aspectos de terminología y designación surgen del art. 3 de la Resolución, el cual denota que estos barrios podrán denominarse “cerrados” o “privados”, términos que quedan englobados en el término más abarcativo de “urbanizaciones privadas”, lo cual genera cierta confusión por falta de univocidad terminológica.

En cuanto a la localización de los emprendimientos, se establece que los barrios cerrados o urbanizaciones privadas podrán localizarse en áreas urbanas y complementarias (remitimos a lo referido acerca de la terminología conceptual utilizada por el Decreto Ley provincial 8912/77). Se establece que en el caso de localizarse en área rural (y sólo en este

caso, a diferencia de lo que establecerá un año más tarde el Decreto 27/98), el Municipio deberá establecer el cambio normativo respectivo en relación a su propio Código de Urbanización, con el fin de dotar al predio en cuestión de los indicadores urbanísticos correspondientes según el caso.

Sobre este aspecto, y en relación a lo anterior, conviene recordar que el Decreto Ley 8192/77, en su art. 15, establece que “toda creación de un núcleo urbano deberá responder a una necesidad debidamente fundada, ser aprobada por el Poder Ejecutivo, a propuesta del Municipio respectivo, por iniciativa de entidades estatales o promotores privados...”

En cuanto a qué debe entenderse por “creación de un núcleo urbano”, debemos remitirnos al artículo 15 del decreto Ley 8912/77, el cual establece que “se entenderá por creación de un núcleo urbano al proceso de acondicionamiento de un área con la finalidad de efectuar localizaciones humanas intensivas de usos vinculados con la residencia, las actividades de servicio y la producción y abastecimiento compatibles con la misma, más el conjunto de previsiones normativas destinadas a orientar la ocupación de dicha área y el ejercicio de los usos mencionados, con el fin de garantizar el eficiente y armónico desarrollo de los mismos y la preservación de la calidad del medio ambiente”.

Con respecto a los conceptos de “área urbana” y de “área complementara”, remitimos a lo señalado oportunamente, al momento de analizar estos conceptos en el Decreto Ley 8912/77.2

En cuanto al término “equipamiento colectivo”, el mismo se materializa en lo dispuesto por el art. 63 del Decreto Ley 8912/77. En efecto, al referirse al “equipamiento comunitario”, dicho art. establece que se entiende por tal “a las edificaciones e instalaciones destinadas a satisfacer las necesidades de la comunidad en materia de salud, seguridad, educación, cultura, administración pública, justicia, transporte, comunicaciones y recreación”. Seguidamente se dispone que “en cada caso la autoridad de aplicación fijará los requerimientos mínimos, que estarán en relación con la dimensión y funciones del área o zona de que se trate.”

Es también de agregar que la intervención que se atribuye a la Secretaría de Tierras y Urbanismo es de carácter previo a la registración del plano de afectación de este tipo de emprendimientos al régimen de la ley de Propiedad Horizontal nro. 13512 por parte de cualquier organismo del Poder Ejecutivo Provincial, a fin de que los apruebe “...en lo que hace a los aspectos técnicos, jurídicos y urbanísticos”.

En cuanto a los requisitos que deben cumplimentarse para la creación de un emprendimiento de esta naturaleza, los mismos están dados por el art. 3 de la Resolución en examen:

- a) Que el mismo sea compatible con los usos predominantes del sector

- b) Que se garanticen las condiciones de habitabilidad en relación al medio físico y natural, como así también las provisión de infraestructura de los servicios esenciales fuera de los barrios cerrados, tales como la educación y la salud,, y de acuerdo a las

circunstancias específicas determinadas previamente por el municipio para cada presentación en particular.

- c) La presentación de un estudio de impacto ambiental.
- d) La cesión gratuita al Estado (provincial) de ciertas dimensiones de espacio verde y de carácter público, de acuerdo a con los indicadores del art. 56 del Decreto Ley 8912/77.
- e) La cesión de calles destinadas a la circulación perimetral
- f) Las redes e infraestructura de circulación interna.

En cuanto al procedimiento particular que canaliza la intervención de la Secretaría de Tierras y Urbanismo, el mismo consta de los algunos puntos principales que analizaremos a continuación.

En primer lugar, debemos señalar que la intervención de la Secretaría de Tierras y Urbanismo se desarrolla en dos etapas bien diferenciadas, las cuales son similares a las establecidas una década antes a través del Decreto 9404/86 (arts. 6 y 7), de aplicación a los clubes de campo.

1) Análisis de la propuesta y consiguiente otorgamiento de la denominada “prefactibilidad” o “convalidación técnica preliminar”. Para ello, el interesado tendrá que presentar:

a. Fotocopia autenticada del título de propiedad

b. Aval municipal de la propuesta, el que deberá contener:

i. Zona o Sector en la que se encuadra el predio en cuestión.

ii. Factibilidad de localización del emprendimiento.

iii. Evaluación del estudio de impacto ambiental (que “deberá incluir los aspectos urbanísticos, socioeconómicos y físicos”).

c. Certificado de aptitud del emprendimiento en materia hidráulica

d. Plano urbanístico del conjunto, en relación específica a los siguientes puntos:

i. Extensión y particularización de los espacios destinados a las áreas comunes y de las destinadas a residencia.

ii. Infraestructura relativa a las vías de circulación interna, calles perimetrales y vías de conexión con la red de circulación externa.

- iii. Medidas de las parcelas y del ancho de las calles.
- iv. Balance de las superficies, densidades y número de viviendas.
- e. Factibilidad de servicios, emanada de las entidades prestatarias de los mismos.
- f. Propuesta de Forestación
- g. Sistemas y mecanismos a adoptar para la recolección y disposición de residuos.
- h. Tratamiento de las veredas y cercos perimetrales.
- i. Memoria Técnica de la propuesta.

2) En cuanto a la segunda etapa del procedimiento, la Secretaría de Tierras y Urbanismo deberá otorgar, en su caso, la denominada “factibilidad” o “convalidación técnica final”, en relación al proyecto de emprendimiento. Para ello deberá presentarse:

- a. Certificado acreditante del dominio de los inmuebles afectados, emanado del registro de la Propiedad Inmueble.
- b. Proyecto de saneamiento hidráulico.

- c. Proyecto de sistema de agua potable y de evacuación cloacal.
- d. Proyecto de red de circulación y de las obra viales a realizar, previamente aprobadas por la comuna de que se trate.
- e. Proyecto de red de energía eléctrica y su consiguiente distribución.
- f. Compromiso de forestación.
- g. Plano de Proyecto urbanístico definitivo, de acuerdo a la mensura obrante en el balance de superficie, densidad neta residencial, número de viviendas uni o multifamiliares firmado por los profesionales actuantes.

Es de suma importancia señalar que la intervención de la Secretaría de Tierras y Urbanismo efectuada con anterioridad a la registración de los planos de subdivisión por el régimen de horizontalidad de la 13512, supone la aprobación de estos planos a efectos de la referida registración de acuerdo al régimen de propiedad horizontal. Asimismo, es de notar que para obtener esta última aprobación, debe acreditarse la ejecución de las obras de infraestructura y forestación mediante certificado expedido por la municipalidad donde el emprendimiento pretende situarse.

Otros puntos de interés tratados en la Resolución 74/97, están dados por lo siguiente:

- Quien formula la propuesta queda obligado en carácter de responsable legal de la ejecución.
- Conformación de una entidad jurídica integrada por los propietarios de los predios, encargada del funcionamiento y mantenimiento del emprendimiento.
- Las parcelas no pueden salir a la venta antes de obtener la prefactibilidad.
- La obligación de comenzar la ejecución de las obras en los predios adjudicados, cuando se haya obtenido la factibilidad.

Decreto 2568/97

Más allá del análisis concreto del conflicto normativo que origina la creación de este decreto, nos limitaremos por ahora a señalar que la norma objeto del análisis de este acápite suprime la facultad de autoridad de aplicación que le fuera otorgada a la Secretaría de Tierras y Urbanismo y le atribuye a la Secretaría de Asuntos Municipales e Institucionales, dependiente del Ministerio de Gobierno y Justicia la competencia puntual para atender a la aprobación de los emprendimientos urbanos gestionados mediante la aplicación de la ley nacional 13512 de Propiedad Horizontal.

El caso es que, como veremos, el Decreto 2568/97 no deroga en forma completa la Resolución 74/97, norma que tampoco será mencionada por el decreto 27/98, sino que en su art. 15 se limita a establecer que las normas de este último decreto provincial (27/98) son de aplicación prevalente a cualquier otra normativa que se oponga al presente. Por todo ello es que –adelantamos– ambos decretos se encuentran vigentes, con la salvedad de que uno de ellos (27/98), como consecuencia de la superioridad jerárquica normativa que él mismo se atribuye, es de aplicación prevalente en relación a toda otra norma que se le oponga.

Teniendo en cuenta la fecha de creación de este decreto provincial (7 de agosto de 1997) pueden observarse dos cosas: la carencia de regulación provincial con respecto a los barrios cerrados, y avance que en esa época comenzaban a tener los mismos. A mayor abundamiento, podemos señalar que el tercer considerando especificaba estas circunstancias en particular: “Que dichas urbanizaciones o barrios cerrados no cuentan en la Provincia con normas que regulen tales aspectos urbanísticos, máxime considerando el auge actual de tales emprendimientos”.

Por otra parte, el decreto de referencia señalaba los inconvenientes que estas circunstancias estaban generando en materia urbanística, al señalar “que dicha situación de ausencia normativa está generando demora en la tramitación de actuaciones que cuentan con la aprobación municipal en sus aspectos edilicios, de conformidad con sus respectivos Códigos de Edificación”, pudiendo ello ocasionar “a los municipios que han tomado oportuna intervención y a la Provincia, potenciales perjuicios derivados de la demora del trámite, lo que hace necesaria la adopción de medidas tendientes a la agilización de su tramitación, hasta tanto se cuente con normas particularizadas de aplicación en la

Provincia”, para terminar estableciendo en el último de sus considerandos “que la magnitud de gran número de esos emprendimientos, deben ser analizados no sólo desde el ámbito o nivel municipal, sino que hace necesaria la intervención de los organismos provinciales pre-referidos, en razón de previsión de futuros crecimientos de áreas urbanas y por consiguiente de una conveniente armonización de tales emprendimientos con el uso actual y futuro del suelo, como paso previo a su definitiva a probación”.

Cabe señalar que esos “organismos provinciales pre-referidos” no son sino aquellos que se habían establecido en el Decreto Ley 8912/77 (de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia), y que a la época de su sanción se había fijado en la Secretaría de Asuntos Municipales, pero correspondiendo ya en el año 1997 a la Subsecretaría de Asuntos Municipales e institucionales del Ministerio de Gobierno y Justicia, como consecuencia de la sustitución que a nivel estatal había operado con respecto a la Secretaria primeramente referida.

Ya en la parte dispositiva del decreto provincial en análisis, además de confirmar lo ya adelantado en los considerandos con respecto a que la Subsecretaría de Asuntos Municipales e Institucionales será competente en los trámites de aprobación de emprendimientos urbanos (urbanizaciones o barrios cerrados) gestionados mediante la ley nacional de Propiedad Horizontal, nro. 13512, se establece que los municipios provinciales no aprobarán planos referidos a barrios cerrados sino con la previa intervención de la Subsecretaría en cuestión.

Asimismo, por medio del art. 4 se quita a la Secretaría de Tierras y Urbanismo la competencia que se le había otorgado por el art. 26 del Dec. 2815/96, estableciendo que aquel organismo deberá remitir todas las actuaciones en las que hubiera intervenido a la dependencia ahora competente.

Por todo esto, y complementariamente a lo que estableciéramos en el primer párrafo de este acápite, la doctrina plantea dudas sobre la vigencia de la Resolución 74/97 ya analizada, en cuanto norma regulatoria de los barrios cerrados, dado que si bien el art. 4 del decreto 2568/97 cambia el organismo competente (mediante la supresión del art. 26 del decreto 2815), nada dice sobre el art. 27 del 2815, en función del cual la Secretaría de Tierras y Urbanismo dictó la Resolución 74/97, a la que tampoco se menciona.

Decreto 27/98

Primeramente, debemos aclarar que la redacción del Decreto 27/98 es muy similar a la Resolución 74/97 no sólo en el aspecto terminológico, sino también en el conceptual y en el de la redacción. Por todo ello, nuestra exposición se basará sobre una comparación de las dos normas en cuestión, aclarando aquellos aspectos que sean diferentes en ambas normas, y remitiendo a lo ya expresado al momento de analizar la Resolución 74/97, cuando la terminología y los conceptos del Decreto 27/98 se vean incluidos en aquella.

A. Definición

El decreto en cuestión comienza estableciendo el concepto de barrio cerrado en su artículo 1, el cual si bien es muy similar, dista en algunos aspectos del que puede encontrarse en la Resolución 74/97 de la Secretaría de Tierras y Urbanismo ya analizada. En efecto, reza la referida norma:

“Se entiende por Barrio Cerrado (B.C.) a todo emprendimiento urbanístico destinado a uso residencial predominante con equipamiento comunitario cuyo perímetro podrá materializarse mediante cerramiento.” (art. 1 decreto 27/98)

Recordemos la definición plasmada en la Resolución 74/97:

“todo emprendimiento urbano destinado al uso residencial predominante y equipamiento colectivo, cuyo perímetro podrá materializarse mediante cercos que no ocasionen perjuicios a terceros respecto de la trama urbana”.

Si bien como dijéramos la redacción de ambas disposiciones es casi idéntica, pueden observarse dos diferencias de orden terminológico:

En primer lugar, la Resolución 74/97 se refiere a “todo emprendimiento **urbanístico**”, mientras que el decreto 27/98 habla de “emprendimiento **urbano**”.

En segundo lugar, la Resolución 74/97 se refiere a “equipamiento **colectivo**”, mientras que el decreto 27/98 lo hace a “equipamiento **comunitario**”.

Por último, la Resolución 74/97 de la Secretaría de Tierras y Urbanismo habla de la posibilidad de un perímetro del establecimiento que podrá materializarse “mediante **cercos**”, mientras que el decreto 27/98 habla de una eventual materialización del perímetro mediante “**cerramiento**”.

Como puede observarse, se trata de diferencias sutiles y de orden estrictamente terminológico, que por no hacer al fondo jurídico del análisis no justifican una detención y análisis particular.

Localización.

Como señaláramos oportunamente, la Resolución 74/97 establece que los emprendimientos bajo análisis podrán localizarse en áreas Urbanas y Complementarias, conceptos definidos en el Decreto Ley 8912/77 de ordenamiento de uso del suelo, y al que remitimos, según lo analizado oportunamente. Se establece también que en caso de localizarse en Área Rural, el municipio deberá propiciar un cambio normativo que se adecue a las circunstancias particulares del emprendimiento en relación a las disposiciones municipales de orden urbanístico, todo lo cual se encuentra en plena concordancia con el art. 33 del Decreto Ley 8912/77.

En cuanto al Decreto 27/98, el mismo establece que estos emprendimientos podrán localizarse en cualquier área urbana, complementaria o rural, así definida por ordenanza municipal respectiva de ordenamiento territorial. En forma similar a lo que se dispone en la Resolución 74/97, se establece que en los casos en que corresponda, el municipio podrá propiciar el cambio normativo. Sin embargo, en este caso la diferencia con respecto a la Resolución 74/97 radicaría en que bajo las disposiciones del Decreto 27/98 el cambio normativo podría realizarse cuando el barrio cerrado fuera asentado en cualquiera de las áreas, y no solamente en las rurales, como ocurriría bajo las disposiciones de la Resolución 74/97.

Sobre este aspecto, creemos importante mencionar que, en virtud de lo establecido por el art. 3 inc j del Decreto 27/98 , si el barrio cerrado va a localizarse en áreas complementarias o rurales, el mismo deberá situarse en la denominada Zona Residencial extraurbana (ZRE) y/o Club de Campo.

Complementariamente a lo que expusiéramos sobre el eventual cambio normativo a propiciarse por los municipios cuando así correspondiera, es de señalarse que en todos los casos tanto el Decreto 27/98 como la Resolución 74/97 establecen que la localización del barrio cerrado debe resultar compatible con los usos predominantes.

Requisitos para la creación.

Con respecto a los requisitos para la creación de un barrio cerrado bajo el régimen de la Resolución 74/97, remitimos a lo establecido oportunamente, al analizarla. Sin embargo, recordaremos aquí que en la resolución señalada, luego de establecer una serie de requisitos para la creación del barrio cerrado, se fijaba la requisitoria a cumplir para obtener la prefectibilidad y la factibilidad, todo lo cual se establecía de manera similar a lo que disponía el decreto provincial 9404/86 con respecto a la reglamentación del Decreto Ley 8912/77, en lo atinente a los clubes de campo.

En relación a lo que sobre idéntico particular dispone el Decreto 27/98, (régimen al que deberá someterse la conformación de un barrio cerrado desde el punto de vista jurídico), el mismo determina casi exactamente los mismos que establecía la Resolución 74/97 (requisitos tomados del decreto 9404/86, como ya dijéramos, y que fueran analizados ut supra), con el solo agregado de la necesidad de acompañar la propuesta mediante un Estudio Urbanístico que justifique su ejecución, según la magnitud del barrio cerrado, y toda vez que su emplazamiento no afecte el trazado de calles públicas. Se establece, al igual que en la Resolución 74/97, que el otorgamiento de la factibilidad habilita la aprobación de los planos de subdivisión. Asimismo, las obras que se inicien o se ejecuten antes de obtenerla, sean de responsabilidad exclusiva y solidaria del proponente y del comprador del predio, circunstancia que también quedaba establecida en la Resolución 74/97.

En cuanto al régimen normativo por el cual debe conformarse un barrio cerrado, el art. 10 del Decreto 27/98 obliga (mediante la utilización de la palabra “deberán”) a optar por una de dos posibilidades:

- a. gestionarse a través de la ley nacional 13512 de Propiedad Horizontal (de acuerdo a los indicadores del art. 52 del Decreto Ley 8912/77)
- b. por el régimen jurídico establecido por los arts. 6 y 7 del decreto 9404/86, es decir, a través del procedimiento encerrado en la dicotomía “prefactibilidad/factibilidad”, que analizáramos oportunamente.

Es de señalarse que esta última será una opción frecuentemente poco probable, si tenemos en cuenta lo dispuesto en el art. 1 del decreto 9404/86, cuyas disposiciones se vinculan con la creación de parcelas de dominio independiente (áreas de esparcimiento o recreativas), determinando como titular de las mismas a una entidad jurídica compuesta por los propietarios. Contrariamente, en el caso del barrio cerrado afectado al régimen de Propiedad Horizontal, los espacios comunes se plasman en un porcentaje determinado, que será el correspondiente a cada titular de dominio en relación a la Unidad Funcional que adquiere. Por consiguiente, podríamos encontrarnos con la dificultad dada por el hecho de que si el emprendimiento se hubiera gestionado a través del régimen de Propiedad Horizontal, y se optara por la creación de la entidad jurídica prevista en el decreto 9404/86, habría que determinar cuáles de los bienes conformarían el patrimonio de esta última, todo lo cual resultaría por demás engorroso.

Consideraciones finales en relación a los barrios cerrados

Adequando las mismas estrictamente al aspecto de la vigencia normativa, podríamos decir se encuentran vigentes como normas específicas en la materia, la Resolución 74/97 y el Decreto 27/98; de acuerdo a esto, la Ley nacional de Propiedad Horizontal 13512, y por aplicación complementaria y optativa el decreto 9404/86, vigente, y reglamentario del capítulo V del Título III del Decreto 27/98, tal como alude a este el Decreto 27/98.

I. 2. Análisis del Ordenamiento a Nivel Municipal.

I. 2. 1. Municipio de Tigre.

En este partido, la norma de aplicación es la Ordenanza Municipal 1894/96 con las modificaciones de la Ordenanza 1.996/97. Esta ordenanza "Código de Zonificación del Partido de Tigre" fue convalidada por decreto 3.780/98 de la Provincia de Buenos Aires y puesta en vigencia por Decreto Municipal 1500/98. Su texto, como se ha destacado anteriormente, transcribe, en sus artículos 31 a 41, las disposiciones del Decreto-Ley 8.912/77 en cuanto determina:

- A) Requisitos para la construcción y comercialización de estos proyectos describiendo los servicios esenciales obligatorios a cargo de los emprendedores.
- B) Indicadores urbanísticos particulares según la superficie mínima total del club.
- C) Cantidad de viviendas por hectáreas.
- D) Superficie mínima de sub-parcelas o unidades funcionales.
- E) Porcentaje mínimo de área común de esparcimiento con relación a la superficie total.
- F) Forestación y equipamiento del área común según la finalidad del club y la cantidad de usuarios.

- G) Medidas mínimas de calles de circulación interna para evitar puntos de conflicto.
- H) Reserva del libre acceso a las vías de comunicación interna y control sobre los servicios comunes para garantizar el poder de policía municipal.
- I) Responsabilidad por la infraestructura en cabeza de los titulares de dominio del Club de Campo en cuanto a su funcionamiento.
- J) La prefectibilidad municipal para obtener la convalidación técnica preliminar ante la dependencia provincial.

En cuanto al emprendimiento BARRIO CERRADO, que este Código de Zonificación llama "Emprendimientos Urbanísticos Privados Planificados Ley 13.512" determina la relación entre superficie de tierra, número de viviendas e infraestructura, con indicadores puntuales. No emplea la palabra Barrio Cerrado, porque esta terminología, si bien aparece en el decreto 9404/86, es definitivamente convalidada por la Provincia de Buenos Aires en el Decreto 27/96.

I. 2. 2. Municipio de Pilar

El municipio de referencia no dispone en su Código de Zonificación (ordenanza municipal 10/85) de un capítulo o acápite específico en relación a ninguno de los emprendimientos analizados en el presente informe. Sin embargo, pueden encontrarse algunas normas que en forma dispersa y no sistematizada mencionan tangencialmente algunos aspectos tomados en forma textual del Decreto Ley 8912/77 *ut supra* analizado. Señalaremos solamente que se limita a transcribir el concepto de club de campo (art. 64 del Decreto 8912) y lo relativo a las áreas en que dichos emprendimientos son susceptibles de ser localizados, para lo cual reproduce las disposiciones respectivas del referido Decreto Ley 8912/77.

Es dable destacar que, adoptando idéntica técnica legislativa, la Ordenanza analizada, en el acápite nro. 4, referente a “infraestructura, servicios y equipamiento comunitario”, remite a lo dispuesto en el capítulo correspondiente del Decreto Ley 8912/77.

Como consideración de importancia, podemos decir que la normativa municipal en análisis no establece referencia alguna con respecto a la necesidad de implementar una normativa específica para los clubes de campo.

I. 3. Análisis del Ordenamiento a Nivel Nacional

Como ya se ha determinado en el previo Informe de Avance, según el reparto de competencias establecido en nuestra Constitución Nacional, es atribución del Congreso el dictado de las normas de Derecho Civil, entre las que se encuentra la materia relativa a los derechos Reales (art. 76 inciso 12).

Este enunciado se completa con lo establecido en el artículo 31¹ de la citada Carta, el que establece lo que la doctrina denominara como “Pirámide Normativa”. Dicha estructura implica el orden de preeminencia de las diversas normas que conforman el Ordenamiento Jurídico a aplicar en todo el territorio nacional. De esta forma, las normas nacionales dictadas según los lineamientos del cuerpo constitucional se encuentran en un plano superior a las normas emanadas de los respectivos Estados Provinciales, producidas de acuerdo a sus respectivos órdenes constitucionales.

Al hallarse comprendida la materia civil en el conjunto de atribuciones que caen en la órbita del Congreso Nacional, la producción de su normativa está en un plano de superior jerarquía ante las normas emanadas de los ordenamientos provinciales que traten la misma materia, cualquiera sea el sentido en que se expresen.

¹ Art. 31° C.N. : *Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los Tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación ;y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ellas, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto del 11 de noviembre de 1859.*

De esta manera, ninguna norma provincial que regule la materia bajo análisis puede contradecir válidamente desde el punto de vista jurídico (el establecido por la citada Pirámide Normativa) una norma producida según los cánones constitucionales por el Congreso.

Una vez establecido lo anterior, es necesario analizar de qué manera el citado ordenamiento nacional regula la problemática bajo estudio.

Una primera aproximación al tema, anteriormente planteada, es la relativa al sistema elegido por nuestro Código Civil para regular los derechos que una persona tiene respecto de una cosa, constituyendo una relación directa e inmediata con la misma: los ya nombrados Derechos Reales.

Como ya hemos visto, se ha optado por un criterio normativo denominado “Número Clauso”. Dicha figura constituye un sistema jurídico en el cual sólo se encuentran amparados por el derecho civil como derechos reales, con las prerrogativas que dicha figura otorga, los establecidos en el artículo 2503 del Código Civil.

Una de las características de estos derechos es que en el caso de los derechos sobre bienes inmuebles (así como ocurre con algunos bienes muebles, como los automotores), los mismos son oponibles a terceros siempre que sean inscriptos en los Registros Inmobiliarios creados al efecto en cada jurisdicción (en la Provincia de Buenos Aires se trata del Registro de la Propiedad Inmueble, dependiente del Ministerio de Economía). Esta característica

implica que los derechos reales se pueden hacer valer, si se hallan inscriptos, en el caso de los inmuebles, frente a los terceros, y que éstos no pueden alegar su desconocimiento.

Los derechos reales que se pueden constituir válidamente como tales en nuestro ordenamiento son: *dominio, condominio, usufructo, uso, habitación, servidumbre, hipoteca, prenda, anticresis y propiedad horizontal.*

A pesar de la elección adoptada para limitar la existencia de derechos reales en nuestro ordenamiento jurídico, el mismo artículo 2503 incluye la posibilidad que futuras normas agreguen diversas figuras a las citadas. Pero dicha habilitación debe proceder, como ya hemos visto, a partir de una ley posterior, dictada por el Congreso Nacional, y no por una normativa de inferior rango en la escala.

El derecho referido en último término - Propiedad Horizontal - fue creado por medio de la Ley 13.512, según se vio en el anterior informe, y en su artículo primero establece los supuestos a los cuales se puede aplicar.

En el informe citado, se discriminaron las distintas variantes de estas situaciones, y la forma en que la normativa provincial había resuelto adaptarlas para comprender dentro de sus lineamientos las situaciones de hecho que se verificaban en la realidad, no ya normativa formal, sino fáctica.

Es momento entonces de observar cuáles son las consecuencias jurídicas de esa adaptación realizada.

Siguiendo con el razonamiento de la primer parte de esta sección, es clara la extensión de las normas nacionales a una casuística para la que no fueron creadas. Esta utilización de las normas para abarcar realidades diferentes a su objeto original se conoce en doctrina como aplicación *praeter legem*, o *más allá de la Ley*, recurso que aparece cuando se engloban nuevas realidades bajo figuras ya existentes que permiten su ampliación, o como aplicación *contra legem*, cuando se utiliza la norma en sentido opuesto al que se había tenido en mira al momento de su creación.

En nuestro caso, existe una expresa prohibición legal para modificar los derechos reales reconocidos en el Código Civil, que se encuentra comprendida en el artículo 2502 del citado cuerpo normativo:

“Todo contrato o disposición de última voluntad que constituyese otros derechos reales, o modificase los que por este Código se reconocen, valdrá como constitución de derechos personales, si como tal pudiese valer”

Ahora, es preciso establecer si la realización de estas adaptaciones normativas constituyen una práctica contraria a la ley, modificando o constituyendo nuevos derechos reales, o simplemente una extensión a casos anteriormente no comprendidos de los derechos reales ya existentes, sin modificación alguna de los mismos ni creación de nuevos.

Como ya dejáramos adelantado en la anterior entrega, del discernimiento de esta cuestión pueden surgir responsabilidades tanto de particulares como del propio Estado, y

sólo una Ley Nacional tiene vigor desde el punto de vista constitucional para zanjar el tema.

Para resolver sobre la violación o no de la prohibición legal, es preciso adentrarse en el sentido de la expresión “*edificio*” del art. 1º de la Ley 13.512.

En este sentido, la interpretación que se haga sobre el particular, determinará si un emprendimiento de los estudiados queda o no englobado dentro de la definición señalada. En este aspecto, entrarán en juego varios temas de Filosofía del Derecho, tales como la naturaleza abierta del lenguaje y la especificidad del léxico técnico jurídico.

Esta tarea de discernimiento corresponde a la interpretación Judicial, o Legislativa según las circunstancias.

De resultar que la relaciones que utilizaron la figura de la Propiedad Horizontal no se encuentran amparadas por las normas que se aplican a los derechos reales, y que en su caso simplemente podrían ejercerse como derechos personales, las mismas carecerían de la característica citada de oponibilidad frente a terceros, con lo cual gran cantidad de conflictos pueden surgir.

Por otro lado, también se citaron diversas formas para la conformación de las nuevas urbanizaciones a través de variantes habilitadas por la normativa, que determinan cada una, una protección diferente por parte del ordenamiento jurídico actual.

1. *Dominio de parcelas individuales y Condominio con indivisión forzosa de partes comunes :*

En este caso, tanto la titularidad del dominio sobre las parcelas individuales como el condominio sobre las comunes se encuentran protegidos con todas las garantías que el derecho civil acuerda a los derechos reales (oponibilidad a terceros, acciones reales, etc.).

Además, se agrega la indivisión forzosa de las partes sobre las cuales pesa un destino común determinado (piscina, área deportiva, etc.). Esto implica que, según reza el art. 2710 del C.C. : *“ninguno de los condóminos podrá pedir la división”*.

El grado de protección de los titulares en este caso es amplio.

2. *Dominio de la urbanización en cabeza de una Sociedad :*

Aquí, según el tipo de sociedad que se cree, se establecerán los derechos de los accionistas. En todos los casos, no serán más que derechos de naturaleza personal, careciendo en este supuesto de otras protecciones que las que surjan del contrato que se acuerde para acceder a las urbanizaciones y las del tipo social adoptado, teniendo siempre en cuenta que el patrimonio de la sociedad titular del bien es la garantía de cumplimiento de las obligaciones pactadas, si no se han establecido otras.

A los terceros no les es oponible el derecho personal nacido.

Estamos frente a una protección menor.

3. Dominio de la urbanización en cabeza de una persona física o ideal y derecho de Usufructo de su parcela y los bienes de uso común en cabeza de los particulares :

Este caso contempla la protección que brinda el derecho real de usufructo sobre la propiedad de otro. En este caso estamos hablando de un usufructo convencional, que por tratarse de inmuebles debe ser inscripto, gozando de oponibilidad a terceros, y puede ser fijado por un término de tiempo, o por la vida del usufructuario, no pudiendo mantenerse una vez producido tal hecho, a pesar de haber sido fijado por un plazo mayor. Por tal razón, ante la muerte del usufructuario, el derecho fenece. Es de destacar que puede constituirse a favor de varias personas. Una vez producido el deceso sólo podría continuarse si se constituye nuevamente a favor de una nueva persona.

La protección aquí es media. De existir cláusulas contractuales que establezcan otras obligaciones (por ejemplo extensión del término), éstas serían válidas sólo entre partes.

4. Dominio de las parcelas individuales y derecho de Servidumbre sobre los bienes comunes en cabeza de los particulares y derecho de dominio sobre los bienes comunes en cabeza de una persona física o ideal :

Como hemos visto, el derecho real de servidumbre posee la característica de ser perpetuo, salvo convención en contrario. Combinado con el dominio de la parcela individual, crea una prerrogativa a favor del particular adquirente de un lote, ya que en caso

de que la persona titular de los bienes comunes se desprenda de dicho dominio, el nuevo adquirente se encontraría compelido a soportar el peso de la servidumbre sobre su inmueble, vista la oponibilidad de ese derecho frente al mismo.

Este también es un caso de protección amplia.

Para finalizar, es dable destacar que la inscripción de los derechos en el Registro de la Propiedad Inmueble no sana los títulos que los instrumentan², razón por la cual, si bien se otorga publicidad al derecho constituido, la oponibilidad a los terceros se ve relativizada en los casos en que los citados documentos creen derechos reales que en definitiva no son tales.

Por lo tanto, de establecerse que el derecho de propiedad horizontal no alcanza a cubrir las situaciones en que se lo ha pretendido aplicar, la mera registración de dichos instrumentos no los convalida, a pesar de que tal cuestión sí sería oponible entre las partes intervinientes (y el notario).

² Art. 4º Ley 17.801 : *La inscripción no convalida el título nulo ni subsana los defectos de que adoleciere según las leyes.*

I. 4. Aspecto Impositivo

I. 4. 1. Normativa Provincial

1. DECRETO N° 2.489/63 DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Como ya destacáramos en su oportunidad, este decreto adecua la Ley de Propiedad Horizontal a las exigencias propias de las unidades de dominio exclusivo a construir o en construcción, cualquiera sea el estado de ejecución de la obra, siempre que las mismas constituyan cuerpos independientes de edificación.

El artículo 9° marca las pautas de valuación fiscal de cada dominio exclusivo, que en los edificios a construir o en construcción será la determinada por el valor proporcional del terreno, más el que corresponda al de las partes comunes que se encuentren en condiciones de ser incorporadas de acuerdo con la Ley 5.738.

No encontramos un tratamiento especial para Clubes de Campo y Barrios Cerrados. La recaudación se efectiviza en forma discriminada a los titulares de dominio por las áreas privadas y a la entidad jurídica titular de dominio de los espacios comunes, vías de acceso y espacios de recreación; ello en los casos en que el emprendimiento se haya creado conforme al Dcto-Ley 8.912/77 y su reglamentación.

2. DISPOSICIÓN N° 2.245/95 DE LA DIRECCIÓN PROVINCIAL DE CATASTRO TERRITORIAL

Esta disposición trata expresamente el caso del Club de Campo sometido al régimen de la Propiedad Horizontal, indicando que no será de aplicación la circular N°3 de la Dirección de Régimen Catastral. Las unidades funcionales tendrán tratamiento de parcelas individuales. Para determinar la valuación fiscal se tendrá en cuenta el valor del edificio propio, la parte proporcional del valor de las accesiones comunes y la parte proporcional del valor de la tierra. Luego exige la confección de nuevo formulario 907, además de los ya establecidos por la circular n°3/94, que deberá acompañarse con el croquis de la edificación y demás elementos que se solicitan para el relevamiento de parcelas comunes.

3. LEY 12.576 DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES :

Con la sanción de la Ley citada, Impositiva para el año 2001, se ha establecido la creación de una Comisión Mixta para el análisis de un proyecto de metodología de cálculo para la tierra libre de mejoras de los emprendimientos objeto del presente trabajo (art. 55^{o3}).

La problemática a la que se refiere la citada norma consiste en la dificultad que se le presenta a la Dirección Provincial de Catastro Territorial para obtener una correcta valuación fiscal del factor “tierra libre de mejoras” en estos casos. Tal situación se produce dada la forma en que se ha establecido a partir de los lineamientos contenidos en la Ley

³ Artículo 55° Ley 12.576: Créase una Comisión Mixta con el objeto de analizar el proyecto de metodología de cálculo para establecer el valor unitario de la tierra libre de mejoras de los denominados Clubes de Campo, Barrios Cerrados, Clubes de Chacra, Parques Industriales u otros emprendimientos residenciales o industriales de similares características.

Dicha Comisión se integrará con representantes del Ministerio de Economía, de cada Municipio en los cuales se encuentren situados los emprendimientos y de la Honorable Legislatura.

10.707 (que no trata específicamente el tema de los emprendimientos urbanos) para el establecimiento por parte de las Comisiones Asesoras creadas por dicha Ley de los valores correspondientes a la tierra rural y urbana de los distintos Municipios Bonaerenses.

Dada la ubicación de las urbanizaciones en zonas donde los valores designados para la tierra no alcanzan a expresar el verdadero justiprecio de las mismas, y la dificultad que se presenta en cada caso concreto para fijar la correcta valuación de sus tierras, se encuentra en desarrollo una nueva metodología que será analizada por el citado órgano mixto, el cual reviste tal característica por contar con representantes de la Legislatura, del Ministerio de Economía y de los Municipios donde se encuentran los emprendimientos.

De establecerse una nueva metodología para los fines indicados, la misma afectará la valuación fiscal de los bienes que se encuentren en las urbanizaciones, tanto a los efectos de la determinación de la base imponible para el monto del Impuesto Inmobiliario, como para todo otro gravamen que tome a tal valuación como base, ya sea éste nacional, provincial o municipal.

Es dable destacar que no sólo se aplicará esta metodología de cálculo a las nuevas urbanizaciones, sino también a los denominados "Parques Industriales", que sin tener por destino el asentamiento humano, constituyen aglomeraciones que revisten algunas características similares a las que se observan en los emprendimientos referidos.

El Poder Ejecutivo instrumentará en funcionamiento de la Comisión, la que deberá ser convocada dentro de los noventa (90) días corridos siguientes a la promulgación de la presente ley y expedirse dentro del plazo de ciento ochenta (180) días contados a partir de su convocatoria.

I. 4. 2. Régimen Municipal

I. 4. 2. 1. Municipio de Tigre.

Ordenanza N° 2.335/99 Ordenanza Impositiva Año 2000

Esta ordenanza en el art. 4° fija tasas mínimas para todas las categorías de inmuebles y allí incluye como categoría “O” (Clubes de Campo por unidad subdividida).

En el art. 5° categoriza los inmuebles situados dentro de los denominados Barrios Cerrados y los zonifica como pertenecientes a la Zona “O”.

No aparece en esta ordenanza del año 2000, ninguna otra referencia específica a los emprendimientos que nos ocupan.

I. 4. 2. 2. Municipio de Pilar

Ordenanza Fiscal e Impositiva Año 2000

En el capítulo XV impone una tasa específica para conservación, reparación, y mejorado de la red vial municipal. El art.193° determina la base imponible para dos unidades de medida; las parcelas rurales y los clubes de campo o similares, parcelas, sub-parcelas y lotes o unidades funcionales.

El art. 194° impone el pago de un adicional de seguridad sobre la tasa por conservación, reparación y mejorado de la red vial municipal.

La base imponible para el sujeto pasivo resulta del número de parcelas, sub-parcelas, lotes o unidades funcionales baldías y parcelas sub-parcelas- lotes o unidades funcionales edificadas y departamentos ubicados en los clubes de campo, centros urbanos privados o similares.

El monto de este ingreso se afectara al sostenimiento de los gastos de vehículos y el funcionamiento operativo que demanda el sistema de patrullas bonaerenses previstos dentro de la estructuración del Consejo de Seguridad Distrital.

En el capítulo XIX Art.265, la ordenanza fiscal establece el monto de la contribución para obras publicas a cargo de Clubes de Campo o entidades similares, diferenciando lotes o unidades funcionales baldíos o edificados.

Es importante destacar que este municipio ha tenido la iniciativa de crear la Comisión de tratamiento de las problemáticas de los Clubes de Campo, y tomar contacto con la federación que los nuclea. Ello, con el propósito de institucionalizar la relación entre el poder municipal y estas modalidades urbanas, a fin de promover la integración total de las mismas a la comunidad de Pilar.

II. ASPECTO SOCIOECONÓMICO

Sistematización de las entrevistas a informantes clave.

En el presente apartado del informe se desarrollan, a partir de la información obtenida de las entrevistas a informantes clave, los diferentes aspectos ligados a: las transformaciones que se han producido en los municipios bajo estudio a partir de la instalación de las Nuevas Formas de Urbanización, el rol que ha desempeñado el gobierno municipal en dicho proceso, el diagnóstico de la situación actual que se desprende del entrecruzamiento de las miradas de los entrevistados, y las perspectivas futuras de este proceso. El análisis de dichos aspectos se realizará teniendo en cuenta las líneas de indagación señaladas en el marco conceptual contenido en el Primer Informe, así como también incluirá aquellos elementos novedosos que se hayan desprendido de la información obtenida en esta segunda etapa.

A los fines de un ordenamiento posible de la información, el desarrollo del presente apartado se subdividirá dentro de cada uno de los ejes – social, económico y urbanístico -, centrándose en primer término sobre el Municipio de Pilar, y luego sobre el de Tigre. Por último, a manera de conclusión, se resaltarán los rasgos sobresalientes que se desprendan del análisis comparativo de la forma en que se ha llevado adelante en cada uno de estos municipios el proceso de instalación de las Nuevas Formas de Urbanización.

II. 1. Aspectos metodológicos.

El objetivo de la indagación exploratoria con informantes clave es el de reunir, a través de la mirada fragmentaria de diferentes personas que por su actividad se hallan ligadas a los diferentes aspectos que conforman el fenómeno bajo estudio, un espectro de información que permita profundizar la comprensión del fenómeno de las nuevas formas de urbanización, así como la forma en que se ha producido en los municipios de Pilar y Tigre.

A tal fin, y a partir de las líneas de indagación planteadas en el marco conceptual, se elaboraron: la guía de pautas para informantes clave y los criterios de selección de informantes clave.

II. 1. 1. Pautas de indagación

Las pautas de indagación que organizan la guía de pautas para las entrevistas a informantes clave apuntan a especificar la información que se pretende relevar en las entrevistas, dentro de los ejes social, económico y urbanístico.

GUÍA DE PAUTAS PARA INFORMANTES CLAVE

EJES TEMÁTICOS ESPECÍFICOS	PREGUNTAS / INDICADORES	INFORMANTES
<p>ENFOQUE URBANÍSTICO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Caracterización de las nuevas formas de urbanización • Rol del Estado como ente regulador planificador 	<p>Factores positivos y negativos que se asocian a las mismas las Nuevas Formas de Urbanización.</p> <p>Consecuencias futuras que pueden preverse en base a la demanda actual de estas formas de urbanización. En tanto tendencia generalizable al crecimiento de las ciudades, y en relación al desarrollo de las mismas en los Municipios bajo estudio.</p> <p>Factores que deben ser tenidos en cuenta por el Estado, desde el punto de vista de la planificación urbanística para la habilitación de superficies de territorio con el fin de que se construyan barrios privados</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Direcciones municipales de Planeamiento, Catastro Territorial y Obras Particulares - Dirección de Catastro provincial - Especialistas: Arquitectos - Emprendedores / Constructores - Cámaras Inmobiliarias

Existencia o inexistencia de algún tipo de planificación urbanística en el nivel Provincial / Municipal. Grado de plasmación de la misma en algún documento oficial. Factores que se hayan tenido en cuenta para dar forma a dicha planificación (Lógicas de apropiación preexistentes – Diseño urbanístico – Impacto en el ecosistema social – Compatibilidad con actividades productivas de la zona). Motivos a los que se atribuya la inexistencia de la misma

Factores determinantes de la mayor o menor densidad de este tipo de urbanizaciones que se observa en los diferentes municipios del conurbano bonaerense

ENFOQUE ECONÓMICO	<p>Caracterización de la economía de los municipios bajo estudio, previo al auge de las nuevas formas de urbanización. Actividades productivas predominantes. Características de las áreas de Servicios y Comercio.</p> <p>Caracterización del impacto económico esperable a partir de la implantación masiva de barrios privados. (Nivel de consumo – Generación de nuevas actividades económicas – Impacto en las actividades económicas preexistentes)</p> <p>Impacto real a la fecha. Modificaciones en las actividades productivas preexistentes. Surgimiento de nuevas áreas de producción. Áreas que sufrieron un impacto negativo. Áreas que se vieron incentivadas. Impacto en el pequeño y mediano comerciante a partir de la implantación de grandes centros comerciales.</p> <p>Perspectivas a futuro.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Subsecretarías municipales de desarrollo económico - Especialistas - Cámaras de comercio municipales - Cámaras inmobiliarias municipales - Emprendedores
------------------------------	--	--

<ul style="list-style-type: none"> • Área laboral 	<p>Generación de puestos de trabajo. Áreas económicas en las que se han generado. Impacto en la población del Municipio. Índice de ocupación y desocupación: año 1995 – actual.</p> <p>Perspectivas a futuro a nivel laboral.</p> <p>Caracterización de las fuentes de trabajo generadas en términos de permanentes o temporales, especificando en las áreas de: servicios, comercio, producción, construcción.</p> <p>Generación de nuevas fuentes, en qué áreas.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Rol del Estado 	<p>Rol del Estado frente al proceso de transformación económica que se desprende del desarrollo masivo de Nuevas Formas de Urbanización dentro de los Municipio. Existencia o inexistencia de políticas desde los Municipios bajo estudio tendientes a planificar el impacto económico de las mismas (en las áreas de producción, comercio, servicios, laboral). Políticas destinadas a preservar las actividades productivas preexistentes. Políticas de reinserción laboral.</p>	

ENFOQUE SOCIAL		
<ul style="list-style-type: none"> • Representaciones sociales ligadas a las Nuevas Formas de Urbanización 	<p>Representaciones sociales que se hallan ligadas al fenómeno de las Nuevas Formas de Urbanización. Factores que subyacen al actual proceso de auge de las mismas.</p> <p>Aspectos positivos y negativos que se vinculan a este tipo de organización del espacio urbano, desde el punto de vista de las relaciones sociales</p> <p>Problemáticas cuyo surgimiento se considera esperable a partir del desarrollo explosivo que las mismas han alcanzado en los últimos años. Impacto socio-cultural; relaciones adentro – afuera; sentido de pertenencia a la comunidad; relaciones sociales al interior.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Direcciones de Desarrollo y Acción social municipales - Especialistas - Federación Argentina de Clubes de campo - Administradores
<ul style="list-style-type: none"> • Impacto social 	<p>Impacto social dentro de los Municipios bajo estudio. Aparición de niveles de conflicto en las relaciones adentro-afuera. Transformaciones en la fisonomía del Municipio. Nueva composición del nivel sociocultural medio.</p>	

<ul style="list-style-type: none"> • Rol del Estado 	<p>Rol del Estado en relación al proceso de transformación en las relaciones sociales que implican las Nuevas Formas de Urbanización.</p> <p>Existencia o inexistencia de políticas desde los gobiernos municipales de regulación-intervención en torno a las problemáticas y potencialidades que se pudieran desprender de este proceso.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad 	<p>Consideraciones que se desprenden del tratamiento de la problemática de la seguridad social que surge con la aparición de las Nuevas Formas de urbanización.</p> <p>Características de los sistemas de seguridad implementados dentro de las Nuevas Formas de Urbanización. Alcances de sus facultades. Relación con las fuerzas de seguridad estatal. Índices de delitos dentro de los barrios privados.</p> <p>La seguridad en los Municipios bajo estudio. Índices de delincuencia en los últimos años.</p>	

II. 1. 2. Criterios de selección de los informantes clave.

Para determinar el perfil de aquellos que podían considerarse como informantes clave a los fines de la presente investigación se tuvieron en cuenta una serie de criterios que definen un espectro acorde al campo de ejes temáticos en base a los cuales se intenta determinar el impacto socioeconómico y urbanístico que ha tenido en los municipios bajo estudio la inserción de Nuevas Formas de Urbanización. A tal fin, la selección de los informantes clave se efectuó acorde a los siguientes criterios:

- Funcionarios municipales que se desempeñen en áreas ligadas a los aspectos que aborda el presente estudio en torno a los ejes social, económico y urbanístico.
- Funcionarios provinciales de la Dirección de Catastro Provincial.
- Representantes de entidades intermedias y no gubernamentales vinculadas a los aspectos antes mencionados.
- Representantes del sector privado de las localidades bajo estudio, vinculados al desarrollo de las nuevas formas de urbanización (emprendedores, inmobiliarias, empresas de seguridad privada)
- Profesionales especialistas en la temática: urbanistas, sociólogos, consultoras.

II. 1. 3. *Lista de informantes clave.*

<p>Funcionarios Municipales</p>	<p>Municipalidad de Pilar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Director de Planeamiento - Director de Catastro Territorial - Director de Obras Particulares - Director de Seguridad - Subsecretaria de Desarrollo y Acción Social - Subsecretario de Promoción Económica <p>Municipalidad de Tigre:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Director de Obras Particulares - Director de catastro Territorial - Subsecretaria de Acción Social
<p>Funcionarios provinciales</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Director de Catastro Territorial - Director de Catastro Económico - Sector Countries de la Dirección de Catastro provincial
<p>Representantes de Entidades Intermedias</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Presidente de la Federación Argentina de Clubes de Campo

	<ul style="list-style-type: none"> - Presidente de la SCIPA, Sociedad de Comerciantes, Propietarios, Industriales y Afines de Pilar - Presidente de la Cámara de Comercio de Tigre - Presidente de la Cámara Inmobiliaria de Pilar - Presidente de la Cámara Inmobiliaria de Tigre
Representantes del sector privado	<ul style="list-style-type: none"> - Propietarios de inmobiliarias de las localidades - Directores de Empresas de Seguridad Privada - Emprendedores de Nuevas Formas de Urbanización - Administradores
Profesionales especialistas	<ul style="list-style-type: none"> - Especialistas de la Federación Argentina de Clubes de Campo - Urbanistas - Sociólogos - Miembros de Consultoras con trayectoria en estudios sobre las Nuevas Formas de Urbanización

II. 1. 4. Metodología de análisis de las entrevistas.

El análisis de contenido de las entrevistas ha apuntado básicamente a dos objetivos: el primero, extraer de las mismas toda aquella información que permita profundizar el conocimiento de la situación referente al desarrollo de las nuevas formas de urbanización en los municipios bajo estudio, fundamentalmente en lo que respecta a los ejes temáticos que interesan al presente estudio; en segundo término, el recorte de temas recurrentes evocados por los entrevistados, y la identificación de las diferentes posiciones que en torno a ellos aparecen, con la intención de analizar las percepciones que los entrevistados vuelcan según el lugar social que ocupan, y determinar el entramado de relaciones sociales que confluyen sobre dichos aspectos.

II. 2. Análisis de las entrevistas.

II. 2. 1. Desarrollo de las Nuevas Formas de Urbanización.

II. 2. 1. Municipio de Pilar.

El desarrollo de las Nuevas Formas de Urbanización tiene dentro del Distrito de Pilar un carácter diferencial con respecto a la mayoría del resto de los municipios del conurbano bonaerense, dado que en el mismo este proceso se da en dos etapas. Así lo expresa el director de Planeamiento:

“Coexisten dentro del Partido emprendimientos que por su origen pertenecen al tipo de los countries y Clubes de Campo que se asentaron dentro de la localidad en la década del '70 y que apuntaban a cierto mercado de clase media alta y clase alta que encontraba allí la conjunción de la posibilidad de tener una casa de fin de semana a la que se anexaba la oferta de la práctica de deportes y la vida de relación. La construcción de la autopista Panamericana permitió que dentro del partido se desarrollara el proceso que se viene dando desde el año 1996 en muchas localidades del conurbano bonaerense y que consiste en el fenómeno de traslado de cierto espectro de la población de la ciudad de Buenos Aires de su vivienda a lugares alejados de la urbe, donde se combinan el estilo de vida en contacto con la naturaleza, la posibilidad de una casa de mayores proporciones, y el tema de la seguridad. Este proceso tuvo en la localidad de Pilar al exponente de desarrollo más fuerte del conurbano bonaerense, lo que se ve reflejado no sólo en la gran proliferación de este tipo de emprendimientos, algunos de los cuales se encuadran dentro

de lo que se denomina ciudades cerradas – Pilar del este y Estancias del Pilar –, sino también por el asentamiento dentro de la localidad de Universidades – como la del Salvador y la Unioversidad Austral –, grandes centros de esparcimiento y compras, hoteles de alta categoría como el Sheraton”.

“El proceso ded crecimiento empieza en el año 1995, y alcanza su momento de mayor auge en el 98, a partir de allí la venta ha ido decreciendo hasta llegar a fines del 2000, donde te diría que desde octubre del año pasado prácticamente se ha paralizado el mercado”. Inmobiliaria de la zona.

En lo que respecta a las características de este mercado, y la evolución del mismo, aparecen claramente reflejadas en las siguientes palabras:

“El nivel más alto de este tipo de emprendimientos, que apuntan a un mercado de clase alta, se encuentra dentro de los countries, únicamente. Luego, hay ciertos countries de un nivel un poco más bajo que apuntan a un público de clase media – alta. Esto se debe en parte a lo costoso de las expensas en los countries. Hay propiedades en los countries que pueden estar en valores similares a otras en barrios cerrados, ahí no está tanto la diferencia. Pero luego hay que mantenerlo, y ahí es donde pesa el tema del valor de las expensas. Después están los barrios cerrados, donde la distribución depende un poco de su antigüedad. En los primeros, hacia el año 95, llegó un tipo de público que era el que no llegaba al countrie pero mantenían un buen nivel adquisitivo. Posteriormente empezaron a aparecer otro tipo de propuestas más económicas, o a plazos, que apuntan a un mercado de

clase media, fundamentalmente la familia del ejecutivo joven, que es el poblador típico del barrio cerrado". Inmobiliaria de la zona.

Según la Dirección de Catastro de la Provincia de Buenos Aires, existen dentro del Municipio de Pilar, ochenta y un emprendimientos que se hayan aprobado y que suman 17.330 parcelas. A su vez, se han detectado sesenta y dos emprendimientos cuya aprobación no ha sido otorgada aún, por lo que se desconoce la cantidad de parcelas que agregan a la cifra anterior. El cálculo estimativo de las autoridades provinciales arroja la cifra de más de 30.000 parcelas destinadas a la vivienda dentro del Municipio de Pilar, solo en countries o barrios cerrados. La magnitud de este desarrollo se puede comprender a la luz de datos como los siguientes: las nuevas formas de urbanización podrían albergar en el Municipio de Pilar a la misma cantidad de población que según el censo del año 1991 habitaba en el mismo, cantidad que ascendía a los 130.187 habitantes; según el Director de Obras Particulares del Municipio, existen en Pilar 75.000 viviendas fuera de barrios cerrados o countries, lo que implica que una tercera parte de las viviendas de todo el distrito estaría dentro de este tipo de emprendimientos.

II. 2. 1. 2. Municipio de Tigre.

En el Municipio de Tigre, el desarrollo de las nuevas formas de urbanización también tiene un primer momento expansivo en las décadas del '70 - '80, con la radicación de Clubes de campo, sólo que a una escala mucho menor en comparación con el partido de Pilar. Gran parte de los emprendimientos – tal el caso de Nordelta – que actualmente se están llevando adelante, ya habían sido proyectados en aquel momento, pero dada una disposición provincial que exigía que este tipo de emprendimientos se hallaran a una distancia mínima de 7 km. uno del otro, quedaron en suspenso. *“Cuando se revoca esta normativa, la ola de inversiones ya había pasado”*, comenta el Director de Planeamiento.

La segunda etapa de crecimiento se sitúa a partir del año 1994, a partir del cual la inversión ha ido en aumento permanentemente, aunque no en la misma proporción. Según la Dirección municipal de Planeamiento, se registra un primer estancamiento de la inversión en el año 1998; y un segundo estancamiento hacia fines del año 2000. Este último particularmente atribuido a la crisis económica del país, diagnóstico que basan en el hecho de que se paraliza la presentación de planos para la construcción de viviendas particulares dentro de este tipo de emprendimientos.

“En este momento, la recesión económica ha golpeado en todos los aspectos – barrios cerrados, edificios, propiedades económicas -, hay una sobreoferta enorme y muy poca venta”. Inmobiliaria de la zona.

Según la Dirección de Catastro Provincial, se hayan aprobados 42 emprendimientos dentro del partido de Tigre, sumando un total de 5.906 parcelas destinadas a la vivienda. A esto hay que agregar según la información relevada a nivel municipal 60 emprendimientos más que se hayan en tramitación de su aprobación. A lo que se suman los 26 barrios cerrados que conforman el complejo Nordelta, cuya capacidad final permitiría albergar a 120.000 habitantes, según los propios emprendedores. Se desprende de estos datos que el impacto a nivel poblacional en el Municipio de Tigre provocado por la instalación de nuevas formas de urbanización implicaría un aumento de alrededor de 200.000 habitantes, lo que representa una tasa de crecimiento del 80% en relación a los datos del Censo nacional del año 1991.

II. 2. 2. Enfoque Urbanístico.

En el marco conceptual del presente trabajo se señalaba como principal línea de indagación dentro del enfoque urbanístico, la existencia o inexistencia - en los municipios bajo estudio - de una planificación por parte del Estado que contemplara los siguientes factores aparejados al crecimiento urbano que implican las nuevas formas de urbanización:

- nivel de accesibilidad a Buenos Aires de las zonas destinadas a clubes de campo
- proximidad a cuencas de empleo y subempleo
- preservación de las áreas complementarias de la propuesta de zonificación
- nivel de invasión de colonias agrícolas y zonas productivas consolidadas como tales
- reactivación de espacios subutilizados
- generación de cortes entre patrones residenciales y patrones periurbanos
- nivel de relación de la oferta de zonas planificadas para la instalación de clubes de campo, con las tendencias dominantes de la demanda existente en torno a este tipo de urbanizaciones.

La necesidad de la existencia de una planificación urbana en torno al desarrollo de las nuevas formas de urbanización, así como la consideración de que es esta una facultad y

una obligación que corresponde al estado – tanto a nivel municipal como provincial – de manera indeclinable, es un elemento que aparece en el discurso de todos los entrevistados, tanto especialistas, como funcionarios o representantes de entidades civiles. En este sentido aparecen expresiones tales como:

“Debe haber una planificación desde el estado que fije qué ciudad se quiere”.

Dirección de Obras Particulares de Pilar.

“Acá, el gran problema es que no ha habido en ningún momento una planificación. Tiene que haber desde el área de gobierno una planificación que intente integrar el crecimiento equilibrado de todas las áreas del municipio; si esto no viene desde el gobierno municipal no puede lograrse, porque nosotros - las entidades intermedias - podemos generar ideas y acercar sugerencias, pero no contamos con la posibilidad de fijar políticas de crecimiento y tampoco de fijar inversiones”. Presidente de la Cámara de Comercio de Pilar.

“En este punto, el rol del estado es fundamental”. Urbanista.

“Indudablemente, esto hay que manejarlo con racionalidad, si pongo uno al lado del otro, y para ir a tres cuadras tengo que hacer 5 km, es una locura. Y este es un problema de ordenamiento que solamente lo puede hacer el estado”. Presidente de la Federación Argentina de Clubes de Campo.

“Los barrios cerrados surgen como respuesta al problema de la inseguridad, y a la falta de seguridad jurídica, en el sentido de que el estado antes ofrecía más seguridad jurídica que ahora, no te cambiaban las reglas de juego de la noche a la mañana, lo que era industrial era industrial, y donde uno sabía que si construía su casa en una zona residencial no le iban a construir mañana una industria o una torre. Es el estado el que tiene que ordenar el uso del territorio, para evitar conflictos. El estado tiene que tener una proyección de cómo va a desarrollarse la urbanización de un territorio”. Inmobiliaria de Tigre.

A continuación se desarrolla la situación de cada municipio en lo referente a lo urbanístico, así como las consecuencias que se desprenden de la misma en relación a los factores anteriormente señalados.

II. 2. 2. 1. Municipio de Pilar

El explosivo desarrollo que han tenido este tipo de emprendimientos en este distrito desde el año 1995 a diciembre de 1999, fecha en que asume el gobierno municipal la actual gestión, ha carecido por completo de planificación estatal; y los efectos de este hecho conforman un cuadro de situación de graves consecuencias para el Municipio, y a su vez de difícil resolución.

Según el Director de Planeamiento del Municipio: *“Todo este proceso se ha llevado adelante dentro de este municipio sin que haya existido ningún tipo de planificación por parte del estado.”*

“Pilar necesita que se replanteen muchas cosas, porque si no - así como en un momento se la vio como la gran vedette de este país - se puede derivar en una situación en la que nos encontremos con condiciones muy adversas para todos los sectores, si es que no logramos modificarlo”. Presidente de la Cámara de Comercio de Pilar.

“El desarrollo en Pilar se dio bastante desordenadamente. La gran ventaja que tuvo fue que hubo mucho desarrollo, y hubo mucho crecimiento. Lo malo fue que fue desordenado, porque las zonificaciones eran viejas, y entonces todo se hizo por la vía de la excepción, sin una planificación. Esto determinó que algunos emprendedores buscaran tierras baratas que eran las que más les iban a rendir económicamente, pero que no eran adecuadas, o por tener mal acceso o en zonas inundables. Lo que yo veo es que antes de comenzar un proceso de estas características tiene que haber una buena planificación y zonificación de las zonas destinadas para este tipo de emprendimientos”. Inmobiliaria de la zona.

En primer lugar, surge como consecuencia negativa de esta falta de planificación lo que los especialistas denominan *degradación de la ciudad histórica*. Los efectos de este hecho se entranan no sólo a nivel urbanístico, sino que también tiene su fuerte repercusión en los niveles económico y social, aspectos que se desarrollarán en los correspondientes apartados. Específicamente en el nivel urbanístico, este fenómeno se expresa en:

- Depreciación del valor de las propiedades

“Las transformaciones que se han efectuado en la ciudad de Pilar, el crecimiento demográfico, aumento del tránsito, transformación de zonas residenciales en semicomerciales, ampliación del área céntrica, pérdida del espacio verde por subdivisión de lotes, asemejándose cada vez más a las zonas perisféricas a la capital, llevan a la depreciación del valor de las propiedades”. Director de Obras Particulares de Pilar.

“Las propiedades de la ciudad de Pilar han sufrido una fuerte desvalorización, te diría que han sufrido una pérdida de valor de alrededor de un 30%”. Inmobiliaria de la zona.

- Pérdida de atractivo del centro histórico de la ciudad

“Aparece la necesidad de revitalizar el centro histórico de Pilar, para atraer gente. Tenemos que hacer que el centro histórico de la ciudad vuelva a ser atractivo no sólo para la gente, sino también para los inversores”. Presidente de la Cámara de Comercio de Pilar.

Otra de las consecuencias graves que se presentan hoy en el Municipio de Pilar, a partir de una falta de planificación urbana que determine zonas aptas y condiciones para la instalación de nuevas formas de urbanización, se expresa en dos fenómenos:

- el aislamiento de ciertas zonas pobladas

Uno de los casos más nombrados por la mayoría de los entrevistados en este sentido es el de la ciudad de Pte. Derqui, la que a causa de la instalación de varios

emprendimientos sobre la línea que la separa de la Panamericana, quedó con un único acceso a través de la ruta 26 que implica que para llegar a ella desde gran parte del Partido haya que realizar un rodeo de más de 15 km., cuando la separan de la Panamericana solamente 3 km.

- la instalación de emprendimientos en zonas no aptas

“Un caso que compete a mi área: la Dirección de Hidráulica de la Pcia. de Buenos Aires nos dice no aprobar planos a particularse donde está observado que tendrían grandes problemas de inundación, dado que no se han hecho las obras de hidráulica que la Dirección de Hidráulica de la Pcia. solicitaba. Entonces, yo recibo a propietarios que han comprado una parcela en ese barrio cerrado, que traen el plano de la casa que quieren construir, y tengo que decirles que no puedo aprobarles el plano, porque no se han hecho las obras de hidráulica exigidas. No puedo más que decirle que no le apruebo el plano, pero no puedo estar allí para impedir la construcción con poder de policía. Entonces, allí no tengo una reglamentación clara que me permita a mi paralizar las obras”. Dirección de Obras Particulares.

“Hay emprendedores que han lanzado a la venta los lotes sin tener la factibilidad. Y hay casos de emprendimientos que teniendo la factibilidad municipal, comienzan la venta y luego se encuentran con que – al no tener la aprobación de la subdivisión desde la Pcia. de Buenos Aires – no pueden escriturar. La gente que compra en esos emprendimientos, si tienen que sacar un crédito hipotecario o si quieren vender, se hayan imposibilitados de hacerlo porque no tienen escritura de la propiedad”. Inmobiliaria de la zona.

A su vez, el desmedido crecimiento de este tipo de emprendimientos dentro del municipio trajo aparejado:

- la casi desaparición dentro del municipio de zonas rurales, con la consecuente extinción de la actividad agropecuaria previamente existente

“El valor de las tierras ha aumentado de modo tal que el uso de las mismas con fines ligados a la actividad agropecuaria, ya no es rentable. Hace 20 años, Pilar era un distrito en el que había una gran producción avícola. Hoy por hoy, quedan muy pocos lotes en los que se desarrollen actividades rurales, incluso muchos de los propietarios de lotes en los que se desarrollaban este tipo de actividades los han vendido para la realización de barrios cerrados o clubes de campo, o se han transformado ellos mismos en emprendedores”.

Dirección de Catastro Territorial de Pilar.

“Tenemos un código de planeamiento que está vigente desde el año '85. En aquel entonces, en el 85, había extensas áreas rurales que obligaron a los emprendedores de los BC a pedir para cada emprendimiento, en el consejo deliberante, la modificación de la zonificación. Actualmente, en el Partido de Pilar, no se puede pensar en tener un sector rural, donde el metro de tierra es tan alto, nadie va a tener una parcela de tierra para ese tipo de actividades. Si se traslada a un partido más alejado, puede comprar muchos más metros de los que puede tener acá en Pilar. Por lo tanto, actividad agropecuaria casi no queda”.

Dirección de Obras Particulares de Pilar.

- un fuerte nivel de desajuste entre la cantidad de emprendimientos constituidos y la demanda de este tipo de viviendas, motivo por el cual grandes cantidades de tierra que previamente a este desarrollo albergaban emprendimientos productivos para el municipio dentro del área rural, hoy por hoy se han transformado en terrenos improductivos y de alto costo de mantenimiento para el propietario.

Actualmente, la nueva gestión municipal está llevando adelante un trabajo de diagnóstico de la situación actual con vistas a desarrollar una planificación que de lugar a la concreción de un código de zonificación para el Partido.

“A partir de que asumimos en el gobierno municipal no se han aprobado más proyectos de este tipo, con la intención de poder realizar las siguientes tareas: por un lado, un diagnóstico real de la situación actual del Partido en relación a este tema, lo que implica saber cuántos emprendimientos existen realmente dado que suponemos la existencia de una importante cantidad de emprendimientos menores, del tipo condominio, que no han sido registrados; por otro lado, la evaluación del entramado urbanístico que ha quedado constituido a partir del proceso que se llevó a cabo en los años anteriores, con el objeto de intentar sanear el desarrollo caprichoso que ha tenido el Municipio, y de generar un código de zonificación que determine las zonas más aptas para la instalación de nuevos emprendimientos. . A tal fin se están realizando desde el gobierno seminarios abiertos a la participación no solo de diferentes áreas del mismo – como promoción económica, desarrollo social –, sino también a entidades intermedias como las cámaras de comercio, inmobiliarias, y las colegiaturas, con las intención de definir qué Pilar quiere la gente de Pilar”. Dirección de Planeamiento.

“Tenemos un código de planeamiento que está vigente desde el año '85, y que ahora se está estudiando para darle alguna actualización, que da lugar a un perfil de ciudad baja, abierta, sin concentración de edificios y de tránsito, con desarrollo de los centros satelitales a la ciudad de Pilar. Planeamiento está trabajando actualmente en esto, ya se han realizado dos jornadas de una semana cada una con profesionales de todas las ramas intervinientes: inmobiliarias, paisajistas, arquitectos, expertos en redes viales”. Dirección de Obras Particulares.

II. 2. 2. 2. Municipio de Tigre.

El panorama que presenta el Municipio de Tigre permite una clara contrastación en referencia a lo que se observa en Pilar. El factor fundamental debe ser puntualizado en la existencia de una gestión gubernamental que viene llevando adelante desde el año 1979 una planificación del crecimiento del Partido, para que el mismo se realice integrando las diferentes áreas.

“La planificación que el Municipio llevó adelante para organizar el crecimiento del Partido data del año 1979 – 80. La misma se desarrolla tratando de legislar y organizar administrativamente lo que la ley nacional de uso del suelo ordenaba. Todo este trabajo dio lugar al Código de zonificación, que a su vez es un Código que está en permanente revisión a partir de las modificaciones que se van produciendo en el Partido. La última actualización, por ejemplo, es del año 1998. Esto nos permite mantener un marco legal y administrativo

muy claro y ágil, para poder ofrecer a los inversores las mejores condiciones para sus emprendimientos, y a su vez para que esas inversiones redunden en el mayor beneficio posible para el Municipio”. Dirección de Planeamiento de Tigre.

A continuación se detallan los efectos que se desprenden de la existencia desde el estado municipal de una planificación que ordene el desarrollo de las nuevas formas de urbanización:

- Reactivación de espacios subutilizados

La superficie destinada preferentemente para la instalación de este tipo de emprendimientos – a excepción de los que se han radicado en la localidad de Rincón de Milberg -, es una vasta superficie de tierra que pertenece a la cuenca del Río Luján, y que por este motivo era inutilizable para que se desarrollaran proyectos de urbanización dado que son zonas inundables. En estos terrenos que estaban zonificados como zona rural, pero que tampoco presentaban un desarrollo de las actividad agropecuaria precisamente por su carácter de inundables, son los que albergaran al emprendimiento Nordelta. Las costosas obras de hidráulica necesarias para transformar esa zona en habitable, imposibles de ser realizadas por el municipio por la envergadura de las mismas, serán realizadas por los emprendedores y transformarán ese territorio en un polo de gran crecimiento urbanístico y comercial.

“El 20% del territorio del Partido – 5.000 hectáreas aproximadamente – estaban zonificados como sector agropecuario y era terrenos inundables por estar bajo el nivel de

cota. Los inversores de las nuevas formas de urbanización fueron un factor de valorización de esos terrenos, en tanto que transforman esas zonas en urbanas”

“La intención del Municipio es canalizar a los inversores para que esas inversiones aporten al crecimiento del Municipio. Nosotros pensamos a los barrios cerrados como una herramienta para el crecimiento”. Dirección de Planeamiento.

“La zona donde se han levantado las urbanizaciones eran áreas de bañados, que estaban repletas de basurales, en absoluto abandono, y que se han rellenado para levantar su nivel por sobre la línea de cota”. Inmobiliaria de la zona.

- **Preservación de las áreas complementarias de la propuesta de zonificación**

El Municipio de Tigre contempla en su código de zonificación toda la diversidad de usos planteada en la ley de usos del suelo.

“Al Municipio le interesa mantener un partido equilibrado en su desarrollo, en el que coexistan sectores industriales, rurales, residenciales, y áreas urbanas con características comerciales. Si un emprendedor llega a la Municipalidad a plantear un proyecto x, por ejemplo, un emprendimiento del tipo barrio cerrado que le interesa desarrollar en una zona codificada como rural, que tiene además un fuerte desarrollo agropecuario; nuestra primer respuesta es decirle que allí no puede realizarlo, y en segundo término, nuestra función es ofrecerle otra opción y convencerlo de que también para él es más conveniente. Como te decía, la función del municipio es canalizar las inversiones de

modo que favorezcan a su desarrollo armonioso, y a su vez sean rentables para el inversor”.

Dirección de Planeamiento.

- Aprovechamiento y sustentabilidad del desarrollo que conllevan las nuevas formas de urbanización

En primer lugar, a los emprendedores se les exige realicen las siguientes obras de infraestructura: iluminación y pavimentación de la calle perimetral al emprendimiento, construcción de la vía de acceso al emprendimiento, instalación de las redes de agua y cloacas. Esto implica a su vez una fuente de crecimiento para los habitantes de los alrededores, zonas de niveles económicos mayormente bajos.

“Una vez que la red de agua y cloacas llega hasta esa zona, ya sea porque a la empresa de aguas le interesa extenderse o a través de la inversión del Municipio, esos servicios pueden llegar a esos sectores que de no ser así habrían tardado años en acceder a ellos. El gran gasto que implicaba llevar la red hasta allí, fue financiado por el inversor del emprendimiento. Otro ejemplo, los emprendedores de Nordelta tuvieron que construir una vía de acceso que se empalma con la Panamericana en el cruce de Bancalari. Es una vía iluminada, de cuatro carriles. Esa vía beneficia a toda esa zona, no sólo por una cuestión de agilización de la circulación, sino también a nivel del crecimiento comercial – en Pacheco ya se han instalado dos supermercados de envergadura –; por otro lado, descongestiona el tránsito en el casco urbano de Tigre, que era la única salida rápida de acceso a la Panamericana”.

“Los barrios cerrados no son la solución al problema del desarrollo urbano. Surgen en este momento como respuesta al problema de la inseguridad, pero con el tiempo van a quedar insertados en la trama que los rodea. La función del gobierno municipal es generar las condiciones y la infraestructura para que ese crecimiento urbano, motorizado hoy por este tipo de emprendimientos, tenga sustentabilidad en el tiempo”. Dirección de Planeamiento municipal.

En este sentido, se nos informa de que los empededores deben ceder - por ley - al municipio, entre 4,5 y 9 metros cuadrados de tierra por cada habitante que vaya a residir en el emprendimiento. Esos terrenos se disponen para desarrollar allí zonas comerciales, o centros educativos, o espacios de esparcimiento.

“Hay que tener en cuenta que la gente que viva allí va a mandar a sus hijos a la escuela, va a necesitar centros comerciales, espacios de recreación. Si los barrios cerrados quedan aislados, el crecimiento de esa zona se descompensa, y eso repercute en la vida de los que viven allí, que tienen que hacer 20 km para llevar a sus hijos a la escuela, 15 km para hacer sus compras, tienen que tener dos autos. De esta manera, ese desarrollo no sustentable, en algún momento decae, porque a nadie le interesa vivir así”. Dirección de Planeamiento.

Por último, cabe destacar otras dos características del modo en que se ha llevado adelante el desarrollo de las nuevas formas de urbanización dentro del Municipio de Tigre. La primera radica en la no generación de cortes dentro del entramado urbano preexistente, dado que la zona destinada preferencialmente para estos emprendimientos era una zona que no presentaba ningún tipo de desarrollo. La segunda es el nivel de adecuación a la demanda de

este tipo de urbanizaciones. Al respecto, desde el nivel municipal se señala que, si bien es un punto que depende en gran medida de los movimiento de las inversiones, se intenta que se desarrolle lo más armoniosamente posible. *“Nordelta, por ejemplo, es un proyecto a 25 años”*.

II. 2. 2. Enfoque Social.

II. 2. 2. 1. Consideraciones generales en torno a las representaciones sociales ligadas a las Nuevas Formas de Urbanización.

En el marco conceptual del Enfoque Social planteábamos la necesidad de indagar el ideal de comunidad que sustenta la incorporación al escenario comunitario de las nuevas formas de urbanización. Habíamos observado que esta incorporación implica un contraste social muy importante que tiene consecuencias para todos los habitantes de la comuna. Dicho proceso de cambio estructural alcanza directamente a la relación entre las personas hacia el interior y el exterior de las NFU . Para poder atender el análisis que el conflicto requiere separamos las líneas de indagación en tres ejes de tres ejes significantes: homogeneidad / heterogeneidad, identidad / diferencia / segregación y seguridad / inseguridad. Esos ejes protagonizan los polos donde se inscriben, por un lado, el estilo de vida ideal hacia dentro de las nuevas urbanizaciones, y por el otro, los efectos en “los otros”, los que aún comparten la comunidad abierta del municipio. Los profesionales consultados en relación a este tema han sido esencialmente arquitectos, urbanistas, psicólogos y sociólogos. La mayoría coincide que es un tema complejo y que merecería un debate público, que además previera actos de posible raíz discriminatoria.

La presentación de las líneas de indagación, así como las consideraciones de los especialistas consultados seguirá el recorrido de los ejes presentados en el marco conceptual:

Eje homogeneidad/heterogeneidad:

Entendido el carácter heterogéneo como todo aquel cuerpo, social o natural, compuesto por partes de distinta naturaleza, y homogéneo como aquel que pertenece a un mismo género o cuyos elementos son de la misma cualidad o naturaleza, estamos en condiciones de pensar qué alcance pueden tener estos términos dentro de una comunidad dada. Nos interesa destacar que la comunidad, como motor de una sociedad determinada, se sostiene en la diversidad, planteada esta última a todo nivel. Jordi Borja, ex Teniente Alcalde de Barcelona lo presenta de esta manera:

“...urbanización no es ciudad, y no es evidente ni automático que el siglo XXI sea el siglo de las ciudades. La urbs existe y se desarrolla, genera economías de aglomeración, pero consume suelo y energía y la lógica del mercado produce dispersión y segregación de usos y grupos sociales. Pero urbs no es civitas, es decir cultura cívica, cohesión social, capacidad de integración. Y tampoco es polis, autogobierno, participación y representación, lugar de la ciudadanía es decir de la igualdad. La urbanización difusa, la fragmentación del territorio, la privatización de los espacios públicos, la multiplicidad de administraciones públicas, el orden decisorio de los grupos económicos privados, la exclusión de numerosos colectivos sociales y los efectos homogeneizadores de la globalización, cuestionan la existencia misma de la ciudad, entendida como urbs, civitas y polis, conjuntamente.”

En este sentido, los interrogantes que se abrieron a la consideración de los profesionales son:

◆ qué ideal de comunidad y de relación al otro subyace en este tipo de

urbanizaciones

◆ hasta dónde se haya en juego, como reverso o negativo de la misma, el rechazo

hacia lo diferente.

“En general hay dos tipos de gente que vive en el barrio: gente de mucho dinero y que se ha ido a vivir allí hace tiempo y sobre todo por seguridad, y los nuevos, que solo aspiran a ser reconocidos por los demás. Muchos viven allí solo para hacer negocios, contactos. Y dentro de este grupo que de por sí es cerrado, está el pertenecer o no pertenecer a los subgrupos de poder.”(Graciela Pfeifer, Administradora de Barrios Privados)

“En otros países hay más tradición de barrios cerrados, en la Argentina si uno escucha lo que circula en torno a esto, lo que prepondera en el alegato es la cultura endogámica: o sea, lo seguro es lo de adentro, lo inseguro lo de afuera. El colegio se instala ahí adentro, la actividad social se ejerce ahí adentro, y así como esto implica por un lado el resguardo de ciertos peligros externos, también se debilitan las defensas. El salir, el afuera, se vivencia como una extranjería. Aún existe una cierta ruptura, hay actividades que se ejercen afuera inevitablemente, pero la tendencia, se ve, es a concentrar todo ahí”(A . Disenhaus, psicoanalista)

“Creo que efectivamente lo que ha venido sucediendo es que con el aumento de esta brecha entre ricos y pobres, hay una suerte de retraimiento, yo lo llamaría simbólicamente, por supuesto, una neofeudalización, en donde la brecha social se reproduce física y urbanísticamente en una separación cada vez mayor de los espacios, en donde viven los polos de esta estructura social. Esto tiene también por supuesto sus aspectos simbólicos y psicológicos... a medida que la brecha social es más grande, también cada vez más los ricos quieren vivir entre ellos, digamos así, sin mezclarse con los pobres” (Eduardo Gruner. Sociólogo)

“La pauta cultural que se va creando es de vivir más cerca del verde, teniendo una ciudad expulsora, no sólo por el asinamiento. Además que este tipo de organizaciones tienen una connotación esencial y muy atractiva como forma de vida que es la inmediatez entre lo propio y lo común. Todo el mundo tiene una participación directa, necesaria e imprescindible en la cosa común” (Jorge Juliá, presidente de la FACC)

“En el country se recrea la vida de la aldea. Los niños sanos y ultracuidados de hoy serán adultos ingenuos, encantadores inadaptados para lo que se llama la vida urbana. Serán marginales, que estarán habituados a llamar marginales a los que siguen viviendo en la vija ciudad. Quizás serán privilegiados que podrán estar en varios lugares de este mundo complejo. Harán turismo entre diferentes modos de vida. Empezarán como turistas y pronto tendrán que comportarse como exploradores o conquistadores, en esa vieja ciudad poblada por peronas inexplicablemente hostiles. Las fronteras que ya no existen se recrean constantemente a instancias de la desconfianza mutua entre los grupos”(Alfonso Corona Martinez. Arquitecto)

Es importante pensar en el concepto de cultura endogámica como un aspecto que genera un tipo determinado de relación entre las personas. El separación de lo diferente, lo que puede ser agresivo se verifica aún más en cuanto que las normas de seguridad interna y externa son irrestrictas:

“La cuestión de salir y entrar, versiones de lo que hay afuera, como antes fuera el hombre de la bolsa; para esta gente (refiriendo a los pobladores de las urbanizaciones cerradas) la mitología va a ser el afuera, la villa lindante, etc. Esto funciona y veremos cómo se arma, el riesgo es que se cristalicen rasgos xenófobos o racistas”. (A . Disenhaus, psicoanalista)

“La gente que vive en el barrio, los propietarios forman un pequeña cofradía”.
(Graciela Pfeifer, Administradora de Barrios Privados)

“Este es un fenómeno interesante para analizar porque tiene que ver con la incertidumbre, y la incertidumbre no sólo funciona para los pobres, también para los ricos, entonces, el hecho de vivir sólo entre ellos, en un coto de caza diríamos, reservado para sus pares, sobre todo cuando se trata de nuevos ricos, que son los que generalmente habitan estos barrios, parecería que reduce ese monto de incertidumbre, parecería que el mundo es así, el mundo son mis vecinos, es mi estilo de vida, y trato en lo posible de no ver otra cosa”.
(Eduardo Gruner. Sociólogo)

Lo que no cesa de aparecer es que este determinado estilo de vida tiene que ver con el aislamiento, por un lado, y la vida entre pares por el otro. Más allá de esto, queremos destacar que la incertidumbre, a la que hace referencia Gruner ha sido siempre un motor para el desarrollo de una comunidad que por este mismo sentimiento necesita profundizar en sus canales de participación y compromiso con el otro.

“Se gana seguridad y vida al aire libre pero al precio de la lejanía y al precio de esta cuestión de lo que se crea como límite entre lo interno como seguro y lo externo como inseguro.” (A. Disenhaus. Psicoanalista)

“El gran problema es que los habitantes de esos barrios no van a conocer la diversidad, no van a participar de la vida social de la comunidad”. (Ricardo Muir. Arquitecto)

“Lo que me parece notar es una especie de endogamización tanto más salvaje en cuanto es creada por una organización digamos "física" en su origen. No es la

endogamización de la aristocracia y de la oligarquía que se casaban entre ellos para reproducir la clase simplemente, sino que ahora están obligados a convivir con sus pares, se auto-obligan a convivir con sus pares y a no salir, es empobrecedor de las relaciones sociales.” (Eduardo Gruner. Sociólogo)

Lo que podemos observar con relación a la forma de contacto con el otro que no compone el núcleo de quienes viven en un BC, en muchos casos está bastante cercano a la relación en el interior, con los vecinos del propio barrio. Parecen establecerse relaciones muy cercanas, muy amistosas, pero por otro lado relaciones de mucha desconfianza y recelo. Esto nos lleva a indagar, por lo tanto, otro de los aspectos esenciales en cuanto al eje homogeneidad / heterogeneidad:

- ◆ cómo se instituyen las normas y valores dentro de las urbanizaciones cerradas

 - ◆ cuáles son sus alcances

 - ◆ qué tipo de relación se constituye entre los cohabitantes

 - ◆ cómo se establecen los mecanismos de participación y debate

 - ◆ cómo se organizan los mecanismos de control y prevención de las actividades
- que pudiesen quedar fuera de las normas

“Todo se resuelve en Asambleas, como la asamblea de consorcio de los edificios. La participación en la Asamblea es abierta a todos los propietarios, pero el nivel de participación es muy bajo. Esto tiene unas implicancia fuerte y seria, porque la ley de propiedad horizontal, en tanto fue pensada para reglamentar el funcionamiento de los edificios, donde los espacios compartidos son mínimos, está hecha para separar, para que cada quien sepa hasta donde llega su espacio y delimitar claramente responsabilidades para evitar conflictos. Pero acá es al revés, porque los espacios compartidos son muchos y de gran uso, el espacio junta, no separa en los BC, por lo tanto es necesaria la participación y la buena convivencia institucional, porque los intereses económicos y de uso de los bienes comunes es muy grande.” (Jorge Juliá, Presidente de la FACC)

Esta especie de estado democrático y de disenso en el interior de los barrios no parece siempre comprobable. Si bien el modelo tiende a la la homogeneidad socioeconómica y cultural, todo aquello que pueda introducir en ese orden establecido de cosas lo heterogéneo, lo diferente, lo que no debería ocurrir, introduce prácticas no siempre ligadas a compartir y disentir.

“De todas maneras, estas asociaciones se rompen. Se rompen por ejemplo cuando uno de los miembros cae en problemas económicos. Cuando ahí alguien deja de pagar uno o dos meses de expensas es porque fueron. Cuando caen en desgracia, algunos empresarios o gente que ha llegado ahí por hacer algún negocio que después se les cae vuelven a tener contacto conmigo. Tratan de que no los haga aparecer como deudores. Ellos agradecen mucho no salir escrachados. Están desde los que quieren vivir bien y gastar en todo hasta los que solo quieren vivir ahí dentro a cualquier costo; hasta pagar el costo de no

vivir bien. Muchas veces se generan enfrentamientos muy fuertes porque no hay comunidad entre unos y otros a pesar de compartir un mismo espacio cerrado. Es muy agresiva la forma de comunicarse entre ellos cuando se da este tipo de situaciones. No hay contemplaciones para el que queda abajo. Por ejemplo hay una gran diferencia entre los que compraron sus casas sobre el cerco perimetral y los que viven sobre la calle principal, pues las primeras son mas baratas. Lo que aparece es "Si querías mayor seguridad porque no compraste una casa más cara". Como estos barrios se rigen por la ley de propiedad horizontal, cosa que esta mal, el cerco es propiedad del consorcio, por lo tanto hacer modificaciones es una decisión del consorcio y no de quienes pueden estar molestos porque el cerco no es totalmente seguro. Si bien a todos los une el miedo, no son los mismos intereses que los llevan a vivir ahí."

(Graciela Pfeifer, Administradora de Barrios Privados)

Algo de lo que no parece haber garantía en este cambio de estilo de vida es que puedan darse cambios importantes en la relación entre las personas. Las normas estrictas y los reglamentos severos no siempre permiten una mejor convivencia, sino por el contrario, generan desconfianza e inseguridad.

"Vivir en un country no es para cualquiera, no se puede tener el perro suelto, no se puede andar con el torso desnudo, por la calle no puede ir a más de 20, tiene que estacionar donde tiene que estacionar. Si no fuera así, seria imposible la convivencia. Las sanciones frente al incumplimiento de las normas incluyen: multas, escrache social. La expulsión de alguien del BC implica un problema jurídico, en cuanto implicaría hechar a alguien de su casa. Está previsto en el proyecto de ley presentado en la cámara, la posibilidad de poder imponer la venta forzosa. En toda la historia habrá habido 3 o 4

juicios, y al final, la sanción moral es mucho más potente, frente al aislamiento, terminan yéndose. Se puede recurrir a la autoridad estatal, pero en la administración del BC va a encontrar una reglamentación mucho más específica que en el Código Civil, y una respuesta mucho más eficaz e inmediata que si sienta la denuncia en la Municipalidad. Inclusive, ya están funcionando equipos de mediadores en los BC para los problemas ligados a la convivencia, y algunos con buenos resultados. Son verdaderas ciudades, los countries grandes son verdaderas ciudades estado, en cuanto a la convivencia.” (Jorge Juliá, Presidente de la FACC)

“Hay reglas de convivencia muy estrictas. Por ejemplo un problema son los perros y gatos. Hay gente que no quiere ni a los perros ni a los gatos, entonces llama a la administración para quejarse que el perro del vecino anda suelto o que el gato anda por los techos. Es como de locos. Hay como una búsqueda de perfección que es muy parecido a Auschwitz. Hay un punto donde las cosas se pueden mejorar pero hay un punto que ya es una locura. Es una comparación pesada pero es así, es tal la perfección que se busca, de la plantita, del árbol, del pasto, de la limpieza. En lo personal creo que un barrio privado es una especie de campo de concentración porque todas son reglas. Reglas como que los perros no pueden estar sueltos, los gatos no pueden estar sueltos, no se puede circular a más de 20 Km, no se puede hacer ningún movimiento sin avisar a la guardia, o cosas como que llaman a la administración porque el vecino está haciendo cortar el pasto un sábado a la mañana. Esto es tremendo. No se pueden comunicar entre sí para ponerse de acuerdo en cosas mínimas. Todo parece estar reglamentado por un reglamento tásito que lo da el status. Por ejemplo, nadie lava el auto en la puerta de su casa. Todo lo que está mal visto forma parte de las reglas autoimpuestas. Nadie corta el pasto o arregla las plantas, sino que lo hacen

otros.... La regla más fuerte es la soberbia.” (Graciela Pfeifer, Administradora de Barrios Privados)

“...hay casi una completa homogeneización de la vida cotidiana, la arquitectura, las prácticas sociales, es el club, con lo peor que tiene el club, una especie de autoritarismo institucional espontáneo donde está todo pautado, horarios, posesiones, piletas de natación de un tamaño y no de otro, es decir, la eliminación de la diferencia, la eliminación de los contrastes, incluso de los conflictos o de las contradicciones.” (Eduardo Gruner. Sociólogo)

Eje Identidad / Diferencia / Segregación

En el siguiente eje desarrollaremos lo que en el marco conceptual catalogábamos como la relación entre las familias que habitan estas nuevas urbanizaciones y los vecinos afincados en las zonas de influencia.

- ◆ relaciones adentro – afuera

- ◆ sentido de pertenencia a la comunidad

Tal como observamos al analizar las consideraciones de los profesionales acerca de la relación con la diferencia, las posibilidades de participación y compromiso con el resto de la comunidad parecen extremadamente escasas; esto parece profundizar aún más la brecha entre los que pueden y los que no. Si bien no en todos los casos se generan acciones que

podríamos llamar violentas, sí se generan situaciones de rechazo o directamente de desdén de unos hacia otros:

“Es curioso que los vecinos que rodean al barrio, que tienen casas de igual o mayor nivel, les tienen mucha bronca a los que viven en el barrio. No hay ninguna integración, a pesar de pertenecer a una misma clase social, entre los vecinos de afuera y quienes viven en el barrio. Para los que viven afuera, los que viven adentro son los elegidos. Son los que pueden sostener enormes gastos extras por tener determinado tipo de cosas. Por ejemplo tuvimos muchas denuncias de vecinos (de los de afuera) por ruidos molestos, fiestas en horarios inadecuados; me han mandado cartas escribiendo que había adolescentes drogados, gritando. Esto nunca se ha comprobado realmente. Otro ejemplo es que todo el tiempo encontramos cosas viejas, y no tanto, tiradas en la vereda del barrio, bolsas de basura. O si no se cortó el cerco una semana te llaman diciendo que frente a sus casas hay un baldío y no un barrio cerrado. La gente que vive en el barrio es totalmente indiferente a esto. Cree que solo es una cuestión de celos por no poder acceder a vivir al otro lado de la pared.” (Graciela Pfeifer, Administradora de Barrios Privados)

En este punto lo que nos interesa recalcar es la potencia de los sentimientos encontrados: celos, bronca, indiferencia. Esta especularidad transforma una posible relación de comunidad, de acercamiento entre elementos diversos, en una relación de abismo insalvable, donde ninguna de las partes está dispuesta a aceptar al otro, o solo a causa de determinados intereses.

Uno de los temas fundamentales en la falta que se presenta como falta de sentido de comunidad es el aislamiento que impone vivir en un BC, sumado a gravísimo problema de desarraigo. Las familias que se mudan a este tipo de urbanizaciones generalmente provienen de Capital, instalados desde hace mucho tiempo en edificios de departamento, sin lo que pudiéramos llamar “cultura del vecindario”, que es característica de las zonas del conurbano:

“Las personas que se desplazaban hacia la periferia luchaban diariamente por conseguir mejoras: alumbrado, asfalto, cloacas, agua corriente, y eso es convertir un espacio en ciudad porque incluía un gran desarrollo comunitario personificado en sociedades vecinales, de fomento. Las nuevas urbanizaciones generan todo lo contrario. La radicación de gente que no conoce las condiciones de vida materiales de dichas comunidades en universos cerrados tiene consecuencias gravísimas.” (Ricardo Muir. Arquitecto)

Una sociedad pierde su valor original si no puede acercar a sus ciudadanos a cumplir fines comunes. Estar arraigado no solo significa pertenecer a dicha sociedad sino conocer y compartir los problemas del sitio donde uno vive. Es posible, entonces, que el BC se convierta en una pequeña sociedad en si misma y pierda de vista los valores, intereses y problemas de todo lo que le rodea. Este aislamiento puede devenir en una especie de autismo social. Como veíamos antes, esto también se reproduce al interior, profundizando los aspectos segregativos:

“Todo lo que haga demostrar la situación afuera esta mal visto por los que viven en el barrio. El corte es muy profundo, así como también el corte hacia adentro, el corte de los apellidos, de las actividades de uno y otro... no es lo mismo un ejecutivo que un futbolista, o

que una actriz. Hay muchísimos problemas de integración porque los códigos sociales son totalmente distintos” (Graciela Pfeifer, Administradora de Barrios Privados)

Más allá de que los códigos sociales sean totalmente distintos, creemos que el problema central está en el aislamiento y el desinterés que genera vivir fuera de la comunidad.

“Viven absolutamente aislados en un mundo ajeno a la realidad cotidiana del resto de la población”. (Eduardo Gruner. Sociólogo)

Es necesario que esta situación pueda revertirse. Las comunidades no pueden sobrevivir aisladas, y algunas (como hemos visto en el caso de Presidente Derqui) quedan excluidas, sepultadas tras un cerco de barrios privados sin planificación adecuada. Es llamativo el silencio oficial en cuanto a estos inconvenientes; pues no se trata de negar o erradicar las nuevas urbanizaciones sino de propiciar acciones para el acercamiento al resto de la comunidad.

Eje Seguridad / Inseguridad

Hemos podido observar en las entrevistas a informantes claves que el tema de la seguridad es absolutamente trascendente, en torno al cual gira la aparición de las nuevas urbanizaciones. Como hemos dicho en el marco conceptual, el problema de la seguridad no es algo que esté ajeno a las relaciones socioeconómicas que se establecen en nuestra sociedad. También habíamos señalado que ante la falta de mecanismos solidarios por parte del Estado y

de la sociedad en su conjunto era poco factible reducir la escalada de violencia y delito. El análisis, por tanto, se centrará al inicio en cuestiones generales:

- ◆ Consideraciones generales acerca del problema de la seguridad.
- ◆ Representaciones asociadas al eje seguridad-inseguridad
- ◆ Rol del Estado y seguridad de los espacios públicos

“Básicamente el tema central es la seguridad. En todas las reuniones de consorcio se trata el tema de la seguridad. Hay una especie de paranoia, siempre se sienten inseguros. El temas de la seguridad es fundamental” (Graciela Pfeifer, Administradora de Barrios Privados)

“La seguridad no es solamente el control policial, no es un problema meramente técnico, impedimos que los ladrones roben a los que tiene un poco más. Por supuesto que el problema policial existe, un ciudadano tiene derecho a vivir con un mínimo de seguridad”.
(Eduardo Gruner. Sociólogo)

“La gente llega a los barrios (cerrados) con la búsqueda de seguridad que hoy no la tiene ni en Capital ni en el Gran Bs. As. Hoy es muy complicado que los chicos puedan andar en bicicleta o que se puedan ir a una plaza tranquilos solos, entonces estos ámbitos lo que

permiten es que el chico tenga ese concepto que seguramente nosotros tuvimos de chico”
(Gonzalo Castex. Inmobiliaria)

“Me parece que hay un elemento preponderante, que sin duda convoca a la gente ahí, que es la seguridad. Se trata de compartir un criterio básico, un cierto nivel de vida, que se plasma en cierta forma en lo aglutinante que es la seguridad, porque digamos que lo que más se remarca es eso”. (A. Disenhaus, Psicoanalista)

Está claro que en el cambio de estilo de vida, la seguridad ocupa un lugar fundamental pues es evidente que por determinadas situaciones, que exceden el marco de este trabajo, la ciudad histórica no ofrece. Pero de todas maneras esa seguridad parece verse restringida a la hora de pensar en el adentro-afuera, allí es donde se complejiza la representación del par seguridad-inseguridad:

“Es un tema coyuntural, si no, no se explica porqué aparecen barrios cerrados en lugares del interior donde si alguien se roba una gallina todo el mundo se moviliza para ver quién la roba. El problema de seguridad del que vive en un barrio cerrado, no es adentro, es afuera, cuando sale con el auto. Y cuando sale con el auto es como cualquiera. Lo único que ofrece el barrio cerrado es que el perímetro de seguridad se agranda, entonces uno ve a los chicos jugando en la vereda, puede dejar la puerta abierta. Pero al salir del barrio cerrado es igual a cualquiera”. (Jorge Juliá, Presidente de la FACC)

“Es tremenda la falta de conciencia de esta gente en relación a que ni bien salen del barrio están tan expuestos como los demás. Necesitan sentirse todo el tiempo protegidos. Es

lo que los hace pertenecer. La gente del barrio sabe que una operación comando, un robo grande, un secuestro, la vigilancia no la para. La vigilancia está para al ratero, para la violencia del afuera con el adentro, al tipo que te puede robar el pasacasetes, televisor. En general cuando ocurren escenas de robos violentos cerca del barrio se genera una especie de locura colectiva donde todos piden mayor seguridad, reforzar los puestos, etc.” (Graciela Pfeifer, Administradora de Barrios Privados)

Demandar constantemente protección, como se desprende de las afirmaciones de los entrevistados, es una marca muy fuerte para una sociedad. La protección nunca es suficiente si además se sospecha que quienes custodian pueden ser los agresores. Esto lleva a otro de los puntos esenciales de indagación, pero también tiene que ver con el rol del Estado en torno a esto. Los mecanismos de vigilancia del Estado se ven superados por la intrincada trama de corrupción, defecto poblacional, y una creciente actividad delinquitiva fruto de la extrema situación social que vive el país.

“La seguridad es uno de los roles que debería cumplir el Estado. La seguridad es un problema político y es un problema social: seguridad es todo, salud, empleo, educación, etc. Acá se trata de ver cómo se combinan las dos cosas: la seguridad privada sería un fenómeno totalmente innecesario, superfluo, en una sociedad que asegurara la seguridad social a todos sus miembros”. (Eduardo Gruner. Sociólogo)

“Desde el punto de vista urbano, estrictamente, no hay nada más seguro que lo público; impedir la degradación real de esos espacios. En este punto el rol del estado es fundamental. Hay casos paradigmáticos en América Latina en cuanto a esto, por ejemplo,

Curitiba o Porto Alegre, donde las políticas públicas han sido orientadas hacia el desarrollo real de la comunidad; ciudades que hoy tienen el menor índice de violencia de un país tan castigado y violento como Brasil. Digo, acciones concretas que tengan que ver con el mejoramiento de la calidad de vida en la ciudad. El problema es que hacen falta políticas a largo plazo. ¿cuánto puede durar la seguridad de un barrio amurallado? ¿Un año, dos, diez? El problema de la seguridad es mucho más importante que para pensarlo de ese modo”.
(Ricardo Muir. Arquitecto)

Para nosotros, en este trabajo, queda claro que el problema de la seguridad no se reduce a espacios cerrados, ni a custodia privada. El desplazamiento constante de la violencia va de la mano de la pobreza, de la falta de dignidad de la vida humana. En el caso de los barrios privados el miedo parece reproducirse a la misma velocidad que los emprendimientos; en ellos los sistemas de seguridad se complejizan, la cantidad de efectivos de seguridad privada se multiplica y las empresas crecen al tiempo que crece la “arquitectura defensiva”. Esto no es sin consecuencias en el interior de los barrios. Analizaremos una serie de puntos que están en nuestro marco conceptual:

- ◆ Características de los sistemas de seguridad implementados dentro de las Nuevas Formas de Urbanización.

- ◆ Alcances de sus facultades.

Así como hay una cantidad importante de empresas de seguridad, hay una gran variedad de sistemas que se adecúan al tipo de urbanización de que se trate. En su gran

mayoría cuenta con sistemas de alarma primetrales, de distintos tipos (fibra óptica, cableado) control de acceso, vigilancia en puntos estratégicos dentro y fuera del barrio privado y personal armado en las calles y accesos.

“La seguridad es así: de noche, cuatro custodios armados patrullan adentro con unos carritos y uno afuera; de día, dos y uno. La entrada está vigilada. Si alguien de afuera quiere entrar, el guardia llama a la casa, verifica, le toma el número de documento, la patente y después lo deja entrar. De todas maneras, los vigilantes conocen a los jardineros, las mucamas, los pileteros, etc. Si hacés una reunión tenés que dejar una lista y nadie que no está en la lista puede entrar.” (Graciela Pfeifer, Administradora de Barrios Privados)

“Las empresas de seguridad tienen habilitación para la portación de armas, y poseen todos los derechos que se le otorgan a un particular dentro de su propiedad privada” (Jorge Juliá, Presidente de la FACC)

Las informaciones recabadas dan cuenta de que las empresas de seguridad ofrecen una calidad de servicios que luego no pueden sostener, sobretodo en lo referido a la calidad del personal. En su mayoría son policías retirados o en actividad, y también cuadros del ejército retirados o que se han visto tentados con un mayor salario. El común denominador parece ser solo el manejo de armas de fuego, esto impone una situación de poder extrema en cuanto a los alcances de sus facultades:

“ El problema es que no es una empresa de servicios cualquiera, sino que, por el solo hecho de portar armas, maneja un poder material muy fuerte, entonces ahí se

mezclan consideraciones muy complejas. En qué medida es conveniente darle ese poder de fuego, darle esa autoridad a un grupo de individuos privados sobre los que no se tiene control, supuestamente hay una cantidad de reglas que estas empresas deben cumplir pero sabemos que en los hechos esto no es así, de tal manera que se vuelven muy borrosas entre las fronteras de la mera prestación de servicios y el ejercicio indiscriminado, arbitrario y caprichoso de un poder que puede llegar a atentar contra los derechos del ciudadano más elementales como es el de circular libremente por el espacio público". (Eduardo Gruner, Sociólogo)

El poder que se les otorga a guardias y vigilantes no es sin consecuencias, como así tampoco lo son las posibilidades de seguridad que se les brinda al resto de la población. Si bien hay acciones destinadas a acercar unas con otros siempre son insuficientes en relación con los que pueden pagar su seguridad:

"Por eso en Pilar, todos los BC solventa, a través de un impuesto especial, la Patrulla bonaerense de Pilar. Y eso es para todos, no sólo para los que viven en los BC. Desde el año 91, los clubes de campo de Pilar estamos trabajando en el tema de la seguridad. Y esto es para los de adentro y para los de afuera. Todo lo que se recauda va al Consejo de Seguridad de Pilar, donde se discute cuál es la mejor manera de administrar la seguridad en el Distrito. Claro que hay problemas, porque no hay efectivos suficientes, por más que se ponga tecnología, que se pongan coches, ese es el recurso escaso". (Jorge Juliá presidente de la FACC)

◆ Relación del personal de seguridad con los habitantes del BC.

◆ Posibles delitos dentro de los barrios privados. Tipos de delito más frecuentes.

Son extremadamente visibles las relaciones de poder e interdependencia entre custodia y custodiados. Las empresas de seguridad tienen la premisa de hacer rotar el personal dentro de cada urbanización cerrada como un medio para ganar confiabilidad y a su vez anonimato. En general, esta rotación no permite a los habitantes del barrio conocer a sus guardas e impide a estos últimos tener una relación duradera con sus vigilados; pero en cambio, por las características del sistema de vigilancia, el personal de seguridad conoce todos los movimientos y detalles de la vida familiar, generando de esta manera una verdadera relación desigual. Esto contrasta de forma tajante con lo que creen este estilo de vigilancia tiene algo que con la imagen y el trato que antiguamente tenía el policía de barrio con sus vecinos. Aquella imagen se sostenía en un reconocimiento mutuo, pues el vecino y el policía pertenecían a una misma sociedad, compartían un mismo código, y hasta el mismo estilo de vida; no era visto ni con desconfianza ni con temor. La situación en los BC no parece tener que ver con esto.

“La relación con la gente de seguridad es rara. Es una absoluta relación de sometimiento, es el que me esta cuidando pero a la vez es el que me puede robar. El hecho de saber que la persona que te esta cuidando, a pesar de que la empresa cobra 13.000 Dl. por mes, cobra 500 pesos por mes genera una situación de poder y de miedo. Vos tenés un tipo armado frente de tu casa que no sabes como puede reaccionar ante determinada situación. Eso no los deja tranquilos. Por eso es tan complicado cambiar de empresa de seguridad, porque tienen miedo de que la gente que trabajo ahí quiera sacar partido .” (Graciela Pfeifer, Administradora de Barrios Privados)

Si bien el delito más común es el robo de bicicletas o cualquier otro objeto dejado cerca del perímetro, se han conocido actos de pandillaje, sobre todo por parte de adolescentes que viven en el mismo BC:

“El único problema en torno a la seguridad fue el robo de unas bicicletas que los vecinos atribuyen a que en ese momento se estaba planteando cambiar la empresa de seguridad... Ellos creen que en represalia se produjeron esos robos. Hubo también un incidente menor que involucró a chicos del barrio que entraron a una de las casas, se llevaron cosas de la heladera. Pero no paso a mayores y nadie denunció nada” (Graciela Pfeifer, Administradora de Barrios Privados)

“Si hay, son chicos, imagínese que tienen todo a su disposición. Pero no es algo que no pase en otros lados, cualquier cosa que pase en la sociedad lo va a ver adentro de los countries. Son travesuras, algunas pesadas. Y este es un problema que está cambiando, porque a su vez los chicos crecen.” (Jorge Juliá Presidente de la FACC)

Si bien estos datos no parecen mostrar inconvenientes de difícil resolución marcan una grieta en la estructura que parece tan sólida en cuanto al “cambio de estilo de vida”. De todas maneras lo más preocupante es la seguridad global, de toda la comunidad, no ya de quienes pueden pagar su propia vigilancia.

“Nuestra vida fue segura mientras fue solidaria, cualquiera que haya vivido en un barrio sabe que estamos hablando. Si bien es cierto que el crecimiento demográfico modifica la situación en la ciudad esto no implica que no puedan también ampliarse las

redes sociales. Si estas redes no se amplían lo que se favorece es la sospecha, y eso es lo que pasa en este momento, sospechas de todos tus vecinos, porque además sospechas de la policía, del gobierno, del banco mundial y hasta de tus amigos.” (Ricardo Muir. Arquitecto)

A modo de conclusión, creemos que las circunstancias, que en relación a nuestro eje de indagación han desarrollado los especialistas consultados, son de extrema gravedad y cuidado. Una sociedad no se construye de una vez por siempre y el tiempo la atraviesa de forma inexorable. Las acciones actuales tienen evidentes viculaciones con el pasado y también con el futuro. Lo que E. Gruner llama neofeudalización tiene como consecuencia una sociedad agresiva, desconfiada y peligrosa, en todos sus niveles, así como lo demuestra en los hechos cotidianos de la vida en las nuevas urbanizaciones, la administradora Pfeifer. Uno de los derechos fundamentales de la ciudadanía es el “derecho al lugar”. Este derecho señala que las autoridades locales deberán proteger a las poblaciones vulnerables que puedan sufrir procesos de expulsión por parte de las iniciativas privadas. Todas las personas que viven en un lugar que han contribuido a construir, en el que están arraigadas y que proporciona sentido a su vida, deben poder continuar viviendo en él y tienen derecho a reclamar transformaciones por medio de políticas de desarrollo urbano o de rehabilitación de habitats degradados o marginales.

Tal como parece estar desarrollándose, la ciudad que se gesta hoy en su interior, es un conjunto de geometría variable y de territorios fragmentados, difusos y privatizados. Por tanto, y esto puede figurar el salto cualitativo que permita cruzar la frontera del adentro/afuera, es fundamental el derecho a la identidad colectiva. La organización del

espacio urbano debe facilitar la cohesión sociocultural de las comunidades (barriales, de grupos de edad, de nivel económico y sociocultural). La integración ciudadana es mas factible si las personas están también insertas en grupos referenciales próximos, no ya tan alejados y excluidos. La ciudadanía es pluridimensional y requiere de integraciones colectivas múltiples, bien para adherir, para participar o confrontarse. Para los “excluidos”, para quienes están por fuera, la integración social conflictiva es indispensable para conseguir su reconocimiento e inclusión.

II. 2. 2. 1. Municipio de Pilar.

Dentro de las líneas desarrolladas en el punto anterior con respecto al eje social, caben puntualizar algunos efectos que se desprenden de las entrevistas a informantes claves del Municipio de Pilar.

- Fuerte impacto demográfico

El mismo se ve generado no solo por la llegada de nuevos habitantes dentro de los barrios cerrados, sino que además – en el caso de Pilar –se registró una fuerte migración de población de niveles sociales bajos, que llegaron al municipio en busca de trabajo.

“A Pilar ha llegado mucha gente que se ha instalado en viviendas precarias, tanata o más gente de la que se ha instalado en los barrios priovados, en busca de trabajo, y

se ha establecido en condiciones paupérrimas. Se calcula que hay 2000 viviendas en BC de residencia permanente, son 10.000 personas. Se calcula que la población de Pilar ha aumentado desde el último censo cerca de 80.000 personas, el resto es gente desocupada que llega a Pilar buscando trabajo". Dirección de Obras Particulares

Las consecuencias de este fuerte incremento poblacional se dispersan en diferentes aspectos de la trama social, a nivel social, económico y urbanístico.

"Son muchas las transformaciones que se han efectuado en la ciudad de Pilar, el crecimiento demográfico, tránsito, transformación de zonas residenciales en semicomerciales, ampliación del área céntrica, pérdida del espacio verde por subdivisión de lotes, asemejándose cada vez más a las zonas periféricas a la capital, llevan a la depreciación del valor de las propiedades. Ha cambiado también la seguridad, han aparecido las rejas, las alarmas. Aumento de la delincuencia en la ciudad, donde antes se vivía con rasgos pueblerinos. Con todas las personas que converso, a excepción de algunos pilarenses muy tradicionales, te diría que un 80 % manifiesta: qué lindo sería vivir en un BC. El elemento de más peso es el de la seguridad, y el verde que ha desaparecido de las calles de Pilar". Subsecretaría de Acción Social.

- Polarización del conjunto social

"En términos generales, desde la gente humilde que vive en las cercanías a los BC, hasta las familias tradicionales de Pilar, siguen esperando que vuelva el Pilar que era. Esto ha devenido en resentimiento hacia "los nuevos". Y aparecen situaciones difíciles

cuando se enteran que alguien de Pilar va al shopping o piensa en mudarse a un BC. Pilar era una ciudad aldeana. Pilar hasta hace poco tiempo era un pueblo, con mentalidad de pueblo. Toda esa gente que quedó desplazada se siente mal”.

Aparece con mucha insistencia en el discurso de los entrevistados, este malestar ligado a la transformación provocada en Pilar, a partir de la llegada de dos culturas profundamente contrapuestas a la preexistente – “la vida de pueblo” -, que portan representaciones e intereses no compartidos por los habitantes tradicionales, y donde se generan fuertes mecanismos de segregación y exclusión entre estos polos.

Uno de los indicadores más relevantes en este sentido es la creación de lo que llaman en Pilar “la cultura del km 50”, refiriéndose a una serie de complejos comerciales, hoteleros y de esparcimiento que se han instalado sobre la Panamericana a la altura de dicho kilómetro.

“A nivel social, hay mucho trabajo por hacer, yo creo que es un gran tema para que trabajen los sociólogos, el pensar cómo se pueden integrar estos dos polos sociales que se han constituido en Pilar, y buscar qué puntos de contacto puede haber, porque es muy poco. Si hay algún contacto con aquellos que se instalaron en la primera época, la de los countries, pero con la gente llegada en estos últimos años, hay muy pocos puntos de contacto. Los que nacimos acá en Pilar teníamos la idea de alguna manera de que Pilar iba a ir creciendo en base a los valores que se tenían tradicionalmente. Acá los valores se trastocaron radicalmente. En determinado momento, la cantidad de gente y la diferencia de idiosincracia de esa gente que llegó a Pilar trastocó profundamente la vida de Pilar. Y esto creó una línea de conflicto, había comerciantes que ni siquiera querían atenderlos. Algunos supimos

entremezclarnos y tratar de disimular de la mejor manera posible, pero en líneas generales hubo una marcada vertiente de rechazo”. Presidente de la Cámara de Comercio.

- Incremento de los niveles de marginalidad

Dentro de la gente que llega a Pilar a partir del proceso de desarrollo de las nuevas formas de urbanización, decíamos, se encuentra una gran cantidad de gente de bajo nivel socioeconómico que viene en busca de trabajo. De este hecho, y a causa de una serie de circunstancias diferentes que se entraman en una intrincada red de causas y efectos, se desprenden los siguientes efectos:

“En barrios que no eran carenciados, que eran de gente trabajadora, en los lotes baldíos se instalan familias con cuatro chapas y toda la zona se desvaloriza, y lentamente se va transformando en una villa, y aparece el descuido, la inseguridad. . Todos esos barrios están ocultos, son muchísimos, las condiciones de vida allí son terribles. Así, de un barrio tranquilo en formación, se ha hecho un barrio muy peligroso. La policía no entra. La situación terrible que veo es esa masa enorme de gente que ha llegado en busca de trabajo, que se ha instalado en cualquier lado, que se le regalaron en forma demagógica terrenos, que ha incrementado la inseguridad en el Municipio. Hace dos años, era imposible transitar la plaza del centro de Pilar de noche. El grado de inseguridad es muy alto, y a ciertos lugares del Partido de Pilar no se puede ir, porque aparece el peaje”. Inmobiliaria de la zona.

“Esta gente viene, se instalan con sus famililas en forma precaria, usurpan terrenos. Hay asentamientos, y hay muchos que se instalan en forma precaria en lo de familiares que

habían llegado antes. Y muchos al día siguiente están acá en Acción Social, diciendo: Venimos buscando trabajo. Hay mucho trabajador golondrina. Todo el tiempo estamos recibiendo casos de diferentes problemáticas: desocupación, falta de vivienda, falta de cobertura médica, violencia familiar”. Subsecretaría de Acción Social

- Ausencia de políticas activas desde el Estado

Otro de los elementos que se reiteran en las entrevistas es la ausencia de una participación activa desde el gobierno municipal de la gestión anterior a la actual, que hubiera podido planificar y ordenar este impacto demográfico.

“Esto no fue acompañado por la gestión gubernamental anterior por obras de infraestructura que acompañaran ese desarrollo”. Subsecretaría de Promoción económica.

“Yo creo que acá hubo una gravísima falencia que fueron los anteriores 10 años de gobierno municipal. Primero, no hubo en ningún momento la intención de darle a la llegada de los countries un ordenamiento y una planificación. Lamentablemente, todo ese crecimiento nunca estuvo pensado qué perfil de crecimiento, tanto a nivel urbanístico, comercial, económico, se quería dar al Municipio. Como nunca se pensó de esa manera, entonces hoy tenemos un Pilar totalmente polarizado”. Presidente de la Cámara de Comercio.

II. 2. 2. 2. Municipio de Tigre.

En lo que respecta al Municipio de Tigre, el impacto producido por la llegada de las nuevas formas de urbanización en el aspecto social no presenta indicadores que señalen una alteración de la trama en las relaciones sociales de los habitantes de la localidad. No aparece en el discurso de los entrevistados niveles de conflicto al respecto, y en términos generales es vivenciado como un aporte positivo al crecimiento del Partido.

“Tigre es un partido de gran extensión territorial y de gran cantidad de población. Es un Partido pujante, con un polo industrial muy importante, se construye. Complementariamente a esto, con una clase media – alta con un elevado poder adquisitivo, existe también un 22.8 de población con NBI. Entonces, en alguno casos, cercanos a estos barrios que están dentro de la línea de pobreza, se han construido barrios cerrados, lo cual ha significado para mucha gente de esos sitios una posibilidad de trabajo en el área de servicio doméstico, jardinería, mantenimiento. Y hasta donde sé, se ha generado una convivencia buena, porque incluso se ha organizado un grupo de mujeres que viven en estos barrios cerrados, con características similares a Las damas de Pilar, que propician actividades para ayudar a esos sectores carenciados. Pero, en general, hasta este momento la convivencia es buena porque se han generado fuentes de trabajo para la gente, que tienen cierto viso de continuidad, y dentro de todo le queda cerca de la casa. Nosotros tenemos mucho contacto con la gente de los barrios pobres que están alrededor de los barrios cerrados, y no se han planteado conflictos, hasta el momento”. Subsecretaría de Acción Social.

II. 2. 3. Enfoque Económico.

En lo referente al enfoque económico, cabe destacar – antes de introducirnos en el análisis de los efectos que el desarrollo de nuevas formas de urbanización aparejaron en cada uno de los municipios bajo estudio – que la implantación de este tipo de emprendimientos es vista como un factor positivo y deseable para el crecimiento económico. Esta valoración positiva del fenómeno que nos ocupa se registra en diferentes actores sociales, tanto en el nivel municipal como dentro de la actividad privada. En este sentido, se recortan expresiones como las siguientes:

“Es bienvenido que haya BC, porque por lo menos fuentes de trabajo informal – personal doméstico, jardinería, mantenimiento – se generan”. Subsecretaría de Acción y Desarrollo Social de Pilar.

“Esto nos ha llevado a un crecimiento de inversiones muy importante, a un crecimiento económico también importante. Esto a Pilar le conviene: primero, a nivel del ingreso tributario; segundo, porque estas urbanizaciones traen consigo un flujo de gente de un nivel económico interesante, lo que le conviene al comercio”. Subsecretaría de Promoción económica de Pilar

“Los barrios cerrados interesan al municipio porque son un factor de crecimiento y desarrollo, no solamente urbanístico, sino que además esto repercute en la trama social y económica del partido”. Dirección de Planeamiento de Tigre.

A continuación se intentará establecer a partir de la información surgida de las entrevistas a informantes claves, y acorde a las líneas de indagación planteadas en el marco conceptual del presente trabajo, un diagnóstico del impacto económico que haya tenido en los municipios bajo estudio la implantación de nuevas formas de urbanización, centrándose el mismo alrededor de los siguientes puntos:

- el rol desempeñado por el gobierno estatal, en cuanto a la evaluación y planificación de dicho impacto a través de medidas y políticas concretas.
- Generación de fuentes de empleo a partir del desarrollo de este tipo de emprendimientos, tipo de empleo generado, impacto en la tasa de desocupación del Partido.
- Preservación de las actividades productivas preexistentes.
- Impacto en las áreas de comercio y servicios.

II. 2. 3. 1. Municipio de Pilar.

- Rol del Estado

“Tiene que haber desde el área de gobierno un política que intente integrar el crecimiento equilibrado de todas las áreas del municipio, si esto no viene desde le gobierno municipal no puede lograrse, porque nosotros, las entidades intermedias, podemos generar

ideas y acercar sugerencias, pero no contamos con la posibilidad de fijar políticas de crecimiento y tampoco de fijar inversiones". Presidente de la Cámara de Comercio.

"El Municipio tiene que ponerse al frente de todo este proceso, y no tener después que tapar agujeros. Las áreas de producción del Municipio tienen que asumir un rol convocante, convocar a las cámaras, convocar a los sectores de la producción, y construir estrategias de crecimiento. Porque el Municipio tiene poder de convocatoria y tiene que utilizarlo para abrir espacios de discusión que permitan generar alternativas para el crecimiento. Esto es lo que no se dio aquí en Pilar". Subsecretaría de Promoción económica.

Una vez más, como ya se visualizó en los enfoques urbanístico y social, surge de las entrevistas realizadas dentro de este municipio una fuerte crítica a la gestión gubernamental anterior en cuanto a la ausencia de una planificación articulada en políticas concretas que redundara en un aprovechamiento del caudal de inversiones que trajo aparejado el desarrollo de las nuevas formas de urbanización dentro del distrito. Los efectos de esa falta de intervención estatal se verán reflejados en los siguientes puntos del desarrollo.

- **Preservación de las actividades productivas preexistentes**

"Actualmente, en el Partido de Pilar, no se puede pensar en tener un sector rural, donde el metro de tierra es tan alto, nadie va a tener una parcelña de tierra para ese tipo de actividades. Si se traslada a un partido más alejado, puede comprar muchos más metros de loos que puede tener acá en Pilar. Así que actividad agropecuaria casi no queda". Dirección de Obras Particulares.

- Impacto en las áreas de comercio y servicios.

Se supone que el incremento poblacional en una zona, fundamentalmente si se sostiene en la llegada de nuevos habitantes con un alto nivel adquisitivo, debe implicar un impacto positivo en el comercio de la zona generado por el aumento del consumo. Esto no es exactamente lo que ocurrió en Pilar.

“Nunca, desde que comienza la instalación de countries en Pilar con la modalidad de vivienda de fin de semana, y mucho menos en esta última etapa de proliferación de los BC, este flujo de gente que llega a Pilar ha tenido impacto en el comercio local, dado que encuentran en los grandes centros comerciales una opción que es la que eligen”. Presidente de la Cámara de Comercio.

“La instalación de los BC no ha implicado un crecimiento del comercio local. La gente de los BC consume en los centros comerciales y supermercados que se han instalado en el km 50. Además, el otro problema que ha surgido es que el centro de la ciudad de Pilar ha quedado chico, y surgen problemas como el de la falta de estacionamiento. El comercio local tenía grandes fantasías de progreso que no se han visto cumplidas, y sigue abasteciéndose de los lugareños. Además, tuvieron que adecuarse, por ejemplo, bajando los precios. En Pilar, no existían las liquidaciones, cambiaba la temporada pero te seguían vendiendo las cosas al mismo precio. Ahora, empiezan a aparecer las liquidaciones dentro del comercio local. El comerciante ve que los códigos que le funcionaron toda la vida, hoy ve que no le funcionan. Todo esto generó como en todos lados el cierre de los almacenes de barrio, quedaron pocos”. Subsecretaría de Acción Social.

“Cuando se produce el boom de Pilar, gran cantidad de gente, incluso mucha que no era de Pilar, invierte en el centro de Pilar, pensando que el flujo de gente que iba a venir a Pilar iba a comprar en el centro de Pilar. Se armaron centros comerciales, se compraron predios y se instalaron comercios de gran nivel, con una expectativa de ventas muy alta. Esto no fue acompañado por la gestión gubernamental anterior por obras de infraestructura que acompañaran ese desarrollo: los asfaltos estaban rotos, no había iluminación, no había seguridad, no había estacionamiento. Esto generó que la gente fuera prefiriendo movilizarse al km 50, donde sí encontraban estas comodidades. Incluso los mismos pilarenses empezaron a comprar en el km 50”. Subsecretaría de Promoción económica.

Tal como se desprende de los fragmentos citados, se conjugan en este cuadro de situación elementos de diversa índole, que incluyen la contraposición de culturas de consumo diferentes, la falta de estrategias del comercio local para adecuarse a estos cambios, y la ausencia de un accionar desde el estado que genere condiciones para que el crecimiento se dé de forma equilibrada en los diferentes sectores. Al respecto nos parece concluyente el siguiente fragmento.

“La inversión es importante, pero rinde sus frutos a lo largo del tiempo si se planifica. Si no pasa lo que pasó acá en Pilar. A Pilar llegaron grandes inversiones, se generó un polo comercial muy fuerte en el km 50, se desarraigó lo que era el centro tradicional de Pilar. Y hoy tenemos dos polos comerciales que ninguno llega a desarrollarse plenamente”. Subsecretaría de Promoción Económica.

- Generación de fuentes de empleo. Impacto laboral.

“Es bienvenido que haya BC, porque por lo menos fuentes de trabajo informal – personal doméstico, jardinería, mantenimiento – se generan”. Subsecretaría DE Acción Social.

Este tipo de afirmación que tiene un fuerte nivel de adhesión dentro del imaginario colectivo ligado a la instalación de nuevas formas de urbanización en localidades periurbanas, con gran población de nivel socioeconómico bajo, consideradas hasta no hace mucho como localidades “dormitorio” para cierta población que encontraba su fuente de trabajo en el área de servicios en la Capital Federal – tal el caso de Pilar -, encuentran un fuerte punto de contraste con lo que se observa. Sostenida en este imaginario aparece la promesa para los lugareños de fuentes de trabajo en su lugar de residencia, sin embargo el efecto provocado no condice con estas expectativas, por circunstancias de diversa índole, tal como se desprende de los siguientes fragmentos de las entrevistas realizadas a informantes clave.

“El problema que surge es el de nivel de educación. Cuando se instala Norte, lo hace cerca de un barrio de Pilar, La Pilarica. La gente del barrio estaba muy entusiasmada con la expectativa de que iban a tener allí una fuente de trabajo. Cuando salieron los avisos pidiendo empleados, pedían secundario completo hasta para el puesto de repositores; y fue un baldazo de agua fría. Venían a la subsecretaría a lamentarse”. Subsecretaría de Acción Social.

“En relación a la mano de obra ocupada para la construcción de todos estos grandes emprendimientos no ha habido desde el Estado ningún tipo de regulación para que parte de esa mano de obra tuviera que ser ocupada con habitantes de Pilar. Y sí es sabido que se han hecho tomando mano de obra barata, extranjera – bolivianos y peruanos -, que trabajaban por \$1.20, la hora. Y acá nadie acepta trabajar por ese dinero. Y ahora ha llegado mucha gente para ocuparse en la construcción. Lo que genera prejuicio, porque aparece la queja de que les sacan las fuentes de trabajo a los lugareños”. Subsecretaría de Acción Social.

Cabe destacar que, actualmente, se puede observar dentro del Municipio un movimiento de saneamiento de esta situación motorizado por la actual gestión municipal y entidades intermedias como las Cámaras de comercio, Universidades y otros organismos no gubernamentales, que intentan aunar esfuerzos para la generación de políticas que reviertan los efectos desarrollados. Nos interesa particularmente dar cuenta de algunos de ellos, porque permiten visualizar la importancia que tiene la existencia de una gestión que regule el impacto a nivel económico de un proceso como el que se ha efectuado en el Partido de Pilar.

“En este momento, el Municipio está realizando medidas al respecto: por un lado, la doble escolaridad, como estrategia para retener a los chicos en la escuela; y por otro, el tema de los oficios, pensados en función de la zona y las necesidades de mano de obra que allí aparezcan: cocina, jardinería, plomería, etc. Para el que no pueda acceder a un

nivel terciario o universitario, al menos pueda tener un oficio que le permita insertarse: gasista, electricista, pero con matricula". Subsecretaría de Acción Social.

"El trabajo que se está haciendo en conjunto con la Universidad del Salvador es un relevamiento diagnóstico a nivel de la industria y el comercio pilarense. Va a efectuarse en el parque industrial, luego a nivel de las PYMES de todo el distrito, y por último va a apuntar al comercio. Tenemos que saber qué se produce en Pilar, qué necesita Pilar, qué tipo de consumo hay en Pilar, qué consumo se puede incentivar; para a partir de allí implementar proyectos de transformación que se apoyen sobre alguna base de información firme". Presidente de la Cámara de Comercio.

"En esto estamos trabajando en varios sentidos. Acá hay que potenciar las economías regionales. Una de las cosas en la que estamos trabajando es en las granjas ecológicas, porque el Municipio tiene tierras, porque podemos generar microemprendimientos, y porque tenemos la clientela, digamos, para vender ese tipo de productos, que son la gente de este tipo de emprendimientos. Tenemos un proyecto en el que el municipio pone las tierras y apoya a pequeñas unidades económicas, que son los microemprendimientos, tanto a nivel de producción como de comercialización, para generar producción y fuentes de trabajo. El otro proyecto incluye a las cámaras de comercio locales, que es el Compre local – Compre Pilarense. Este proyecto apunta a buscar alternativas de comercialización entre el municipio y las cámaras empresariales y comerciales, para potenciar el comercio local. Estas alternativas son, por ejemplo, fortalecer asociaciones entre productores y comerciantes que generen estrategias de aumento del consumo". Subsecretaría de Promoción económica.

II. 2. 3. 1. Municipio de Tigre.

Tal como se ha mencionado ya en el enfoque social, el impacto del desarrollo de nuevas formas de urbanización dentro del Municipio de Tigre no comporta un alto nivel de incidencia en el entramado preexistente. Esto se observa también en el aspecto económico. Dede tenerse en cuenta en relación a este hecho, que si bien la cantidad de emprendimientos que están proyectados dentro de esta localidad implicarán un gran nivel de movimiento, al día de la fecha la mayor parte de estos emprendimientos están en vías de desarrollo, debido a las grandes obras de infraestructura hidráulica que requieren ser realizadas previamente.

De todos modos, algunas afirmaciones pueden aportar a dar cuenta de la forma en que hasta el momento ha repercutido este *proceso*.

“Cercanos a estos barrios que están dentro de la línea de pobreza, se han construido barrios cerrados, lo cual ha significado para mucha gente de esos sitios una posibilidad de trabajo en el área de servicio doméstico, jardinería, mantenimiento... se han generados fuentes de trabajo para la gente, que tienen cierto viso de continuidad”.
Subsecretaría de Acción Social.

“En la construcción ha habido mucho empleo de mano de obra extranjera, que ha desplazado a la mano de obra local”. Emprendedor.

“El comercio no ha crecido en nada. El habitante típico de los barrios cerrados usa un conducto de comunicación que es la Panamericana, y no consumen acá. Además, el

comercio local no ofrece mucha variedad para el consumo. Seguramente, con el crecimiento poblacional irán apareciendo dentro del partido nuevos emprendimientos comerciales. Pero, por ahora, es muy poca la incidencia. Está empezando, por ejemplo, todos los bancos que se han instalado sobre la Avenida Cazón responden a una especulación ligada al desarrollo de los edificios y barrios cerrados que se están construyendo aquí. Con el comercio es esperable que pase lo mismo, pero todavía no ha pasado". Cámara de comercio de Tigre.

II. 3. Conclusiones.

En el marco conceptual presentado en el Primer Informe, se señalaba como factor fundamental ha ser tenido en cuenta en el desarrollo de las Nuevas Formas de Urbanización el rol del Estado como instancia de planificación y regulación de dicho proceso. Este punto aparece claramente confirmado, se podría decir de manera casi sistemática, en las entrevistas a informantes clave, abriendo un fuerte contrapunto entre las formas en que se ha llevado adelante la inserción de las Nuevas Formas de Urbanización en cada uno de los municipios bajo estudio.

La importancia de este aspecto se visualiza en los diferentes elementos analizados tanto a nivel urbanístico, como social y económico.

Dentro del aspecto urbanístico resalta la planificación urbana como un factor de suma importancia, dependiendo de ella cuestiones como: el aprovechamiento de espacios subutilizados, el crecimiento equilibrado de los diferentes sectores del municipio, la generación o no generación de patrones de corte dentro del entramado urbano, la preservación de actividades complementarias.

En lo que respecta al impacto económico en el área de comercio, se observa en ambos casos la aparición de una variable, conceptualizable como hábitos de consumo, que desdice el supuesto crecimiento esperable del comercio local, a partir del proceso de desarrollo de este tipo de emprendimientos.

Por otro lado, la generación de puestos de trabajo aparece como un factor efectivamente corroborado en ambos municipios, pero que librado a una regulación espontánea genera efectos que no repercuten en beneficio para los habitantes de la zona, apareciendo la necesidad de políticas desde el estado que regulen esta situación.

Por último, en torno al eje social, debe señalarse fundamentalmente la importancia de una planificación que considere un límite para la instalación de este tipo de urbanizaciones, así como la progresión en el tiempo del desarrollo de las mismas. Sostenemos esta afirmación a la luz de los efectos desintegradores que puede tener en el entramado social de una localidad la inserción masiva y descontrolada de este tipo de emprendimientos, tal como se ha visto en el caso de Pilar.