

Barrios cerrados como estrategia de desarrollo municipal*

NORA LIBERTUN DE DUREN**

Introducción

Las urbanizaciones cerradas, definidas aquí como complejos habitacionales de baja densidad desarrollados, administrados, y vigilados de forma privada, han sido típicamente estudiados desde la perspectiva del sector privado, las costumbres de sus residentes, su estatus económico, y ambiciones sociales (Blakely and Snyder 1997; Blandy et al. 2003; Caldeira 1996; Dillon 1994; Helsley and Strange 1999; Low 2003; Roming 2005; Webster, Glasze, and Frantz 2002). Más aun, las urbanizaciones cerradas han sido explícitamente asociadas con estados debilitados y una urbanización marcada por la lógica del mercado (Coy and Pholer 2002; Kennedy 1995; Pirez 2002; Prevot-Schapira 1999); por lo tanto, estas urbanizaciones cerradas han sido estudiadas independientemente de las instituciones públicas que las han permitido. Sin embargo, las políticas de los municipios han sido relevantes para explicar la proliferación de urbanizaciones cerradas en su territorio.

El número de urbanizaciones cerradas en las periferias de las mayores ciudades de Latinoamérica ha crecido a un ritmo vertiginoso. En el caso de Buenos Aires, Argentina, su expansión coincidió con el fin de las políticas de promoción de la industria y el comienzo de políticas de descentralización de la regulación de la planificación urbana. Mientras que la falta de promoción industrial contribuyó al empobrecimiento de las localidades de la periferia urbana, la descentralización aumento la autonomía de estas localidades respecto a las decisiones sobre los usos de suelo. Este artículo argumenta que en este contexto de empobrecimiento las municipalidades del conurbano bonaerense utilizaron su autonomía para atraer urbanizaciones cerradas en su territorio. Como consecuencia de esta política, las urbanizaciones cerradas se concentraron en las municipalidades con

* Este artículo es el texto es una versión levemente modificada del artículo: «Gated communities as a municipal development strategy», publicado en *Housing Policy Debate* 18/3, 2007.

** Directora de Planeamiento en el Departamento de Parques y Recreación de Nueva York.

mayores índices de pobreza. Consistentemente, a mayor porcentaje de residentes pobres en 1990, mayor concentración de barrios cerrados en el 2000.

Este artículo analiza en profundidad el rol de la planificación urbana a nivel municipal en promover urbanizaciones cerradas. A partir del análisis de los últimos tres censos de población e indicadores de pobreza por municipio, información de transacciones inmobiliarias, documentos legales regulando la planificación urbana en la Provincia de Buenos Aires y en los municipios, y entrevistas con los planificadores municipales, el artículo traza las conexiones entre la descentralización de la planificación urbana y la geografía de las urbanizaciones cerradas. El artículo está organizado de la siguiente forma: primero, breve introducción del caso de estudio; luego, análisis de la relación entre descentralización de la planificación y cambios en la cantidad, tipología, y distribución de las urbanizaciones cerradas en el conurbano bonaerense. A continuación, el artículo presenta una comparación de la forma de practicar la planificación urbana en las municipalidades con gran cantidad de urbanizaciones cerradas. El artículo concluye con una reflexión sobre las implicancias para la ciudad de estos hallazgos.

Urbanizaciones cerradas en la Provincia de Buenos Aires

La metrópolis de Buenos Aires (la ciudad y sus suburbios) contiene más de un tercio de los 37 millones de residentes de Argentina, produce más de la mitad del Producto Bruto Interno del país, y por supuesto, contiene la mayor concentración de urbanizaciones cerradas del país. Dado que la metrópolis ocupa solo 307.501 kilómetros cuadrados (menos de un diez por ciento del territorio del país), la desigualdad en la distribución del desarrollo de la Argentina es notorio (Hardoy 1975; Suárez 1999). Aun dentro de la propia metrópolis, los contrastes son profundos. A fin del siglo veinte, la incidencia de la pobreza en el conurbano bonaerense era hasta tres veces mayor que en la de la Ciudad de Buenos Aires, y varias municipalidades del conurbano contaban con más de un tercio de su población en condiciones de pobreza (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos 2001). (Ver Tabla 1)

Tabla 1. Datos básicos de población por área

| Censo | 1980 | | | 1991 | | | 2001 | | | Área |
|----------------------------------|-----------------|------------|-------------------------|-----------------|------------|-------------------------|-----------------|------------|-------------------------|-----------|
| | Población total | Pobres (%) | Urbanizaciones cerradas | Población total | Pobres (%) | Urbanizaciones cerradas | Población total | Pobres (%) | Urbanizaciones cerradas | |
| Ciudad de Buenos Aires | 2,797,719 | 8 | | 2,871,519 | 8 | | 2,725,488 | 8 | | 200 |
| Conurbano bonaerense* | 7,007,216 | 27 | | 8,225,715 | 19 | | 9,095,055 | 18 | | 4,312 |
| Provincia de Buenos Aires | 10,865,408 | 24 | | 12,594,974 | 17 | | 13,827,203 | 16 | | 307,571 |
| Argentina | 27,432,998 | 28 | | 32,245,467 | 20 | | 35,927,409 | 18 | | 3,761,274 |
| Norte del conurbano | | | | | | | | | | |
| Vicente López | 288,307 | 8 | 0 | 289,505 | 5 | 0 | 274,082 | 5 | 0 | 39 |
| San Isidro | 290,750 | 15 | 2 | 299,023 | 10 | 2 | 291,505 | 8 | 29 | 48 |
| San Fernando | 132,096 | 29 | 1 | 144,763 | 23 | 3 | 151,131 | 16 | 15 | 924 |
| Tigre | 204,915 | 33 | 4 | 257,922 | 23 | 4 | 301,223 | 20 | 60 | 360 |
| Malvinas Argentinas [†] | | | | | | | 290,691 | 23 | 14 | 63 |
| Escobar | 80,597 | 40 | 19 | 128,421 | 27 | 19 | 178,155 | 23 | 43 | 277 |
| Pilar | 83,418 | 40 | 20 | 144,670 | 31 | 30 | 232,463 | 25 | 115 | 355 |

Fuente: Cálculos de la autora sobre la base del INDEC (1980, 1991, 2001).

Nota: El área está medida en kilómetros cuadrados.

*Compuesto por las siguientes municipalidades: Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López.

[†] Malvinas Argentinas fue creado en 1984.

Como es esperable, la distribución de las urbanizaciones cerradas también marca una distribución territorial desigual; pero en este caso –y a pesar de ser para la población de mas altos recursos económicos- se localizan en las municipalidades con mas altos porcentaje de pobreza. Casi tres cuartos de las más de 500 urbanizaciones cerradas construidas en las dos últimas décadas se localizaron en las municipalidades del norte y noroeste del conurbano, de las cuales el 70% se localizaron en las tres municipalidades que han presentado los números de pobreza mas alto en los censos de 1970, 1980, 1990, y 2000. Estar cerca de una autopista y a no más de una hora de viaje de la ciudad es posiblemente la explicación del por que las urbanizaciones cerradas se han localizado en este corredor. Sin embargo, estos factores no son suficientes para explicar por que –dentro de este corredor- 65% de la tierra ocupada por el total de estas urbanizaciones cerradas se hallan en las municipalidades más pobres, las cuales ocupan menos del 35% de área total del corredor Norte-noroeste. La rápida proliferación de urbanizaciones cerradas en este sector data de la primera parte de la década del noventa; y tiene un correlato en la descentralización de la planificación urbana de la Provincia a los municipios.

La descentralización de la normativa de planificación en la Provincia de Buenos Aires data del año 1997, cuando los municipios recibieron autonomía legal para regular los usos de suelo en su territo-

rio. Fue entonces también cuando las urbanizaciones cerradas aparecieron por primera vez como una entidad distinta regulada por los códigos urbanos. A diferencia de la vivienda económica o los parques industriales, las urbanizaciones cerradas fueron descritas con detalle. Esta atención exhaustiva de la reglamentación de urbanizaciones cerradas, la cual no se justifica por su impacto económico, población, o de cantidad de territorio, sugiere el interés oficial en estos desarrollos. La regulación provincial existente hasta 1977 facilitaba el acceso a tierras a residentes de bajos recursos (loteos populares) (Clichevsky 1996) era contraria al espíritu de control del gobierno dictatorial del momento, el cual temía las consecuencias políticas de la concentración de pobres en la región. En ese sentido, la atención desproporcionada que reciben las urbanizaciones cerradas denota el interés del estado en ellas.

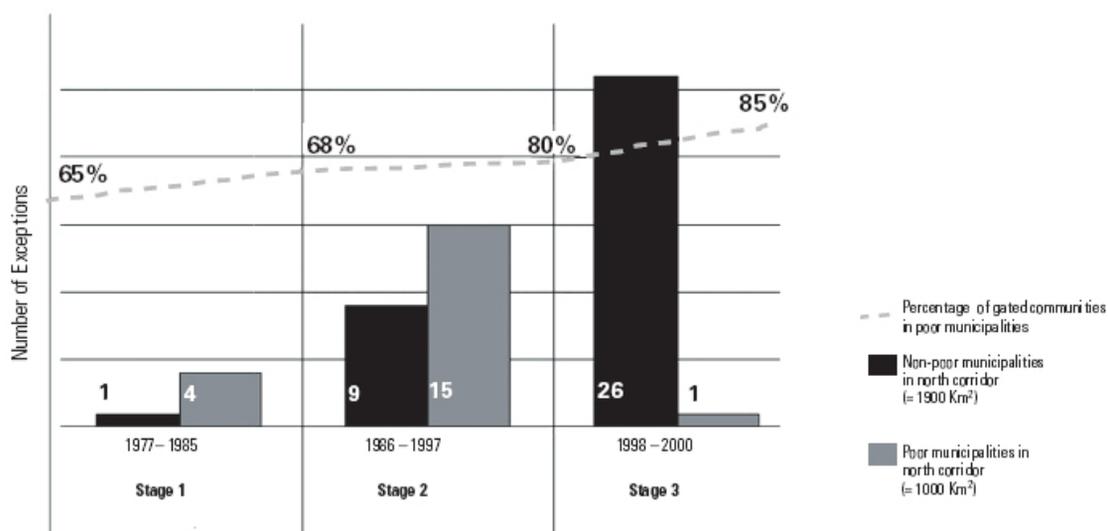
La democracia retorna a la Argentina en 1983, sin embargo, la ley de 1977 legislada por un gobierno dictatorial continuo siendo la base de la regulación de planificación urbana durante la democracia. Eventualmente, los elementos legislativos del 77 que buscaban descentralizar la administración en busca de reducir los gastos del estado en infraestructura fueron incluidos en una nueva narrativa de promoción de la auto determinación de los gobiernos locales. Sin embargo, dado que la descentralización municipal fue legislada durante tiempos no democráticos, no contiene ninguna mención de la participación ciudadana. Las enmiendas legales posteriores incluyeron algunas mínimas provisiones para la participación ciudadana, pero la participación de los vecinos en decisiones de planificación urbana en los municipios continua siendo poco significativa.

La serie de reformas legislativas incrementando la autonomía de los gobiernos municipales respecto a la planificación urbana consistió en tres etapas: La primera abarcó desde 1977 hasta 1986; cuando la ley suprime algunas de las limitaciones a las urbanizaciones cerradas, incluyendo la prohibición de cerrar calles públicas.¹ La etapa siguiente finalizo en 1998, y eliminó el requisito de área mínima para las urbanizaciones cerradas. Finalmente, en la reforma de 1999 las autoridades municipales recibieron total autonomía para aprobar el desarrollo de urbanizaciones cerradas en su territorio. Es interesante notar que el ritmo de construcción de las urbanizaciones cerradas tuvo un pico de actividad un poco antes cada una de estas reformas legislativas, y un aumento aun mayor inmediatamente después de que estas fueron legisladas. De las aproximadamente 350

¹ Las urbanizaciones cerradas pueden incluir calles publicas en su trazado con acuerdo del gobierno municipal.

urbanizaciones cerradas de la región nornoroeste del conurbano bonaerense, más de la mitad fueron aprobadas después de 1996. Esto es aun más notorio en las municipalidades con mayor porcentaje de pobres _Escobar, Tigre, y Pilar_ las cuales aumentaron su porción de urbanizaciones cerradas del 65% al 85% una vez que tuvieron autonomía respecto a la aprobación de las mismas. Llamativamente, luego de cada cambio legislativo, el número de excepciones favoreciendo a las urbanizaciones cerradas en estas municipalidades aumento, mientras que en otras municipalidades decreció. Para el año 2000, cerca del 95% de los cambios de zonificación favorecieron la localización de estas urbanizaciones en Tigre, Escobar y Pilar (ver ilustración 2)

Figure 2. Planning Exceptions Favoring Gated Communities per Decentralization Stage and Municipal Category



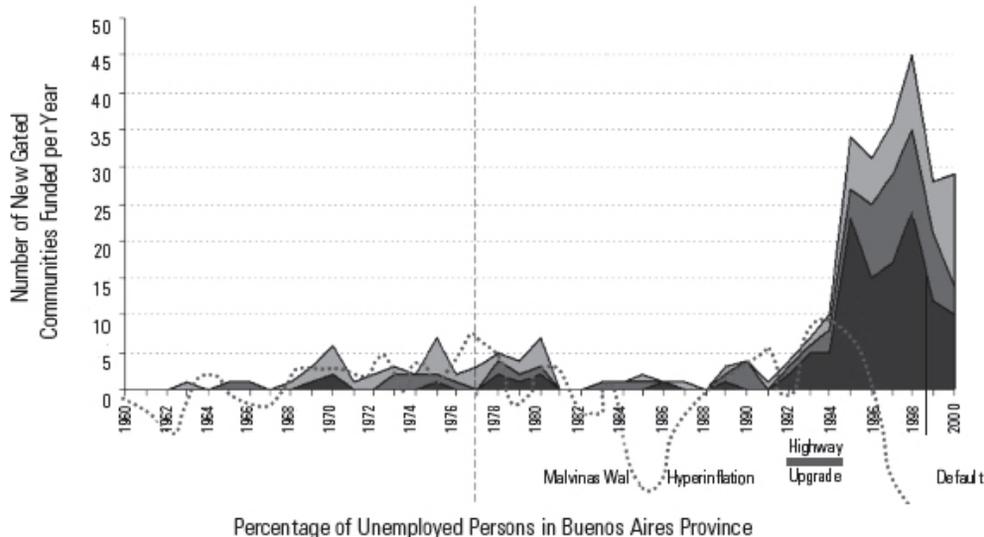
Source: Author's elaboration based on National Institute of Statistics and Censuses, Argentina (1980, 1991, 2001), and municipal registers of zoning changes in the Cadastre Offices of the Government of the Province of Buenos Aires.

Note: The graph shows that poor municipalities gave more zoning exceptions to gated communities after decentralizations reforms. (Poor municipalities are those with a higher than average proportion of poor households.)

Las variaciones en la tipología de las urbanizaciones cerradas también tienen su correlato en los cambios de regulación urbana. Hasta que la autopista al norte fue mejorada en la década de 1990, la mayoría de estas urbanizaciones eran planeadas para viviendas de fin de semana. La actividad inmobiliaria en estos desarrollos mostraba una correspondencia con la economía nacional, con ciclos de inversión semejante en la ciudad y en su periferia. Sin embargo, una vez que la nueva infraestructura vial estuvo en su lugar, comenzó una notable divergencia entre el estado general de la economía nacional

y el desarrollo de urbanizaciones cerradas. La posibilidad de trabajar en la ciudad y vivir en la periferia, facilitó la comercialización de ‘hogares suburbanos seguros’ y una nueva forma de urbanizaciones cerradas tomó el mercado. Más pequeña, con menos servicios pero más económica que las urbanizaciones anteriores, estos desarrollos fueron los responsables del crecimiento impresionante del sector inmobiliario de los noventa. Sin embargo, estas urbanizaciones no hubiesen podido ser construidas legalmente si en 1998 no se hubiese suspendido el requerimiento de superficie mínima. Notablemente, cerca de la mitad de las urbanizaciones cerradas después de 1998 no hubiesen podido ser aprobadas antes del cambio de esta reglamentación. Y, una vez más, estas nuevas urbanizaciones se concentraron en las municipalidades más pobres (ver ilustración 3).

Figure 3. New Gated Communities Classified by Their Size in the Northern Suburbs of Buenos Aires and Unemployment Levels in Buenos Aires Province



Source: Author's calculations based on May 2003 real estate listings in Clarín and National Institute of Statistics and Censuses, Argentina 2001.
Notes: The graph correlates the size of the gated communities developed per year with the upgrade of the northward highway and the changing conditions of the local economy. Small gated communities have an area smaller than 10 hectares. Medium gated communities have an area equal to or larger than 10 hectares but smaller than 30 hectares. Large gated communities have an area equal to or larger than 30 hectares. The dotted horizontal line is the employment level in the suburbs of Buenos Aires. The dotted vertical line indicates the point at which decentralization of urban planning began in Buenos Aires. The crises indicated on the x-axis (the Falkland/Malvinas War, the devaluation of the currency with hyperinflation exceeding 500 percent annually, and the defaulting on international loans and the loss of bank deposits) had a significant effect on the Argentine economy.

Las actividades económicas asociadas a las urbanizaciones cerradas ayudan a comprender por qué –dada la oportunidad– los municipios más pobres promovieron estos desarrollos residenciales. Los residentes de las urbanizaciones cerradas contribuyen a la economía del municipio de dos formas fundamentales: con sus impuestos y con su consumo de bienes y servicios. Las leyes provinciales dan a los municipios entre 10% y 15% de los impuestos colectados; por lo

tanto, los impuestos no son la mayor fuente de ingresos municipales que traen estas urbanizaciones (Sanguinetti and Tommassi 2000). Contrariamente, es la producción y el mantenimiento de las urbanizaciones cerradas y su población lo que genera el mayor impacto en la economía local. Mientras que municipios más prósperos no son entusiastas a la hora de agregar más empleos de baja capacitación a su jurisdicción (como es el caso en San Isidro). En Pilar, donde cerca de treinta mil personas trabajan en urbanizaciones cerradas (Thuillier 2001), estas urbanizaciones son una valorada fuente de empleo para los habitantes locales. Además, los residentes que se mudan a estas nuevas urbanizaciones cerradas generan un nuevo tipo de consumo y reactivación de la actividad comercial fuera de su perímetro. Esto se refleja en las palabras de uno de los intendentes de Tigre, uno de los municipios con más alto índice de hogares pobres (con necesidades básicas insatisfechas):

“Lo mas importante es generar trabajo, y estamos muy satisfechos con eso. Muchos nuevos desarrollos vinieron a resolver problemas de los barrios de antes. Nos complace ver las colas de trabajadores esperando para entrar a los barrios cerrados [donde trabajan]. La construcción mueve la economía. Y también los servicios. Hoy, hay desarrollos [urbanizaciones cerradas] que tienen entre 600 y 1000 trabajadores. Esto es muy importante por que esos trabajaos no existían antes. Además, estos barrios cerrados tienen que generar sus propios centros comerciales, por que fueron construidos en tierra previamente vacante. (Lanusse 2006, 2)

Eventualmente, la estrategia de los municipios con alto porcentaje de hogares pobres de promover urbanizaciones cerradas aumento la diferencia social dentro de estos mismos municipios. Aun más, el aumento de la demanda de mano de obra poco calificada atrajo nuevos asentamientos precarios en las zonas aledañas a estas nuevas urbanizaciones. Los censos de población muestran que en Escobar y Pilar el numero de residentes pobres aumento al mismo tiempo que aumentaba el numero de urbanizaciones cerradas, lo cual evidencia que la llegada de nuevas inversiones al municipio no fue acompañadas por políticas eficientes de redistribución de la riqueza. Sin embargo, considerando que ninguno de los partidos gobernantes de estos municipios (Tigre, Pilar, Escobar) perdió una elección municipal desde 1987, pareciera que la población local no resiente el desarrollo desparejo que implican las urbanizaciones cerradas.

El impacto de la planificación municipal en el desarrollo local

En resumen, una vez que se descentralizaron los controles provinciales sobre el uso del suelo, la mayoría de las urbanizaciones cerradas se radicaron en los municipios más pobres. Cómo el manejo de cada municipio ha impactado en este proceso? Una respuesta a esta pregunta surge de comparar las entrevistas a aquellos encargados de la planificación urbana en los municipios que recibieron gran cantidad de urbanizaciones cerradas: San Isidro, el municipio con el ingreso por habitante más alto de la región; Pilar, con el mayor porcentaje de urbanizaciones cerradas; y Tigre, el único municipio donde la tasa de pobreza se redujo luego de la llegada de las urbanizaciones. (Ver figura 4). Todas estos municipios se encuentran a menos de 45 minutos de manejo por autopista de la Ciudad de Buenos Aires y comparten la misma base legal para su planificación urbana (ver tabla 2). En la comparación de las prácticas en estos municipios se revela que la definición de “comunidad local” tiene un rol relevante en el manejo de las urbanizaciones cerradas. Cuando la población de pocos recursos constituye un bajo porcentaje de la población total, la resistencia a las urbanizaciones cerradas aumenta. En San Isidro, el municipio con los valores inmobiliarios más altos de la región, hay poco incentivo de parte de las autoridades para crear barrios cerrados. En las palabras de un oficial municipal:

Tratamos a los barrios cerrados como a cualquier otra inversión. Por qué darle ventajas especiales? Tienen que adaptarse a las leyes del municipio. Acá, nos ocupamos mucho de nuestra comunidad, y los vecinos no van a aceptar que nadie arruine la calidad de nuestro lugar. Nosotros, en la municipalidad, no hacemos ningún cambio en los códigos de planificación sin el consenso de los vecinos. Cualquier cambio requerirá una reunión formal con ellos.

La frase de este funcionario parece ser consistente con las tendencias de desarrollos en la municipalidad de San Isidro, donde la gran mayoría de las casas se encuentran bien integradas a la trama urbana. Sin embargo, no toma en cuenta una importante concentración de urbanizaciones cerradas al costado de la autopista que la atraviesa ni tampoco un asentamiento ilegal que en esta área (La Cava). No es sorprendente que los pocos permisos especiales respecto a zonificación hayan sido entregados en esta área, en donde las urbanizaciones cerradas actúan como una barrera entre los residentes del asentamiento ilegal “los de afuera” y el resto de la municipalidad “los vecinos”.

Aun así, es en los municipios de más bajos recursos donde los la planificación ha sido mas favorable a las urbanizaciones cerradas. Durante las ultimas dos décadas, Pilar y Tigre han mostrado un insólito dinamismo económico. Pilar, que en 1980 contaba con un tercio de la población bajo la línea de pobreza y más de dos tercios de las viviendas sin agua potable, tiene hoy la mayor concentración de urbanizaciones cerradas del país. A diferencia de San Isidro, carece de una reglamentación de planificación clara. Además, a pesar de que el mismo partido político ha estado en el gobierno desde 1983, las divisiones internas han marcado cada transición de intendente, incluyendo acusaciones de corrupción y favoritismo. Como explico un oficial municipal:

“Organizamos un seminario de una semana, mas de 300 personas (arquitectos, desarrolladores inmobiliarios, residentes locales) asistieron, y decidimos que teníamos que tener un nuevo código, mas transparente y comprensivo. Esto es básico, por que esto fue siempre una fuente de corrupción para todas las jurisdicciones. Por que nuestro código actual es tan obsoleto que todo es negociable.” (Saguier 2000).

Pilar ha mostrado un crecimiento notable, durante el periodo 1996-2000 fue el mayor receptor de inversiones directas del conurbano (Sica 2001) y entre 1981 y 2001 su población casi se triplico (de un poco más de veinte mil a más de 58 mil residentes). Este rápido crecimiento demográfico es también indicativo de un conflictivo desarrollo. Mientras que las nuevas urbanizaciones cerradas atrajeron residentes con alto poder adquisitivo (Torres 2001), también atrajeron residentes pobres que se localizaron en asentamientos informales. Como un oficial de la municipalidad explica:

“Todo el mundo dice cuanto crece Pilar, y eso es una bendición a medias. Toda la gente desempleada de la región viene acá a buscar trabajo. Vienen a trabajar en la construcción, en jardinería, de empleadas domésticas, lo que sea. Pero nosotros no tenemos la infraestructura para recibirlos, y ahora tenemos nuevas villas miserias en Villa Rosa, Derqui, en Alberti. No hay mucho que podamos hacer; no vamos a parar a los barrios cerrados ya que ellos traen su propia infraestructura. Y no podemos proveer vivienda e instalaciones sanitarias para todas estas nuevas villas. Y por todo eso, la desigualdad social acá es muy alta.”

Hasta ahora, la municipalidad no ha estructurado un proyecto de largo plazo y comprensivo que tome ventajas de las oportunidades que este notable flujo de inversiones ha traído; ni tampoco considerado las implicancias para la infraestructura y medio ambiente de la región. Mas a menudo, ha tratado con os desarrolladores caso a caso,

sin una política clara, dependiendo de los permisos especiales que se le solicitaron. Como un ex intendente explico:

“Por supuesto que nosotros no les pedimos (a los inversores) coima, pero si les pedimos que colaboren con la gente. Ellos pusieron ciento treinta mil dólares y no le dieron a la municipalidad un peso. Nosotros solo supervisamos los trabajos. En este sentido, Pilar de Este [un nuevo barrio cerrado] esta pavimentando un kilómetro y medio de una calle publica que estaba en mal estado. Esa es la idea madre: Si la municipalidad no puede, dejemos que el sector privado nos de una mano”. (Saguier 2000).

Esta visión del desarrollo como un emergente de la buena voluntad de actores claves del sector publico y del privado debilita el protagonismo de la ciudadanía en la planificación municipal. En tanto el desarrollo físico es organizado por las necesidades de los inversores inmobiliarios, el contraste entre la riqueza y la pobreza de estos municipios se profundiza. Además, no esta claro como la nueva población de estos municipios puede trasladar sus intereses a un plan coherente para la región. Tanto los residentes de las urbanizaciones cerradas (Svampa 2001), como los de asentamientos informales, tienden a desinteresarse de los temas de planificación del municipio.

Tigre, el otro municipio con un crecimiento de urbanizaciones cerradas significativo, tiene un modo distinto de planificación urbana. Primero, ha lanzado un nuevo documento de zonificación que revisa sus prácticas previas. La nueva reglamentación permite que prácticamente cualquier zona sea apta para cualquier uso de suelo, incluyendo urbanizaciones cerradas; siempre y cuando cumpla con proveer la cantidad y clase de infraestructura requerida para el uso propuesto. Las densidades no están predeterminadas pero están limitadas por la capacidad de la infraestructura que provee el desarrollador. En ese sentido, la nueva reglamentación disminuyó la interacción con la burocracia municipal. Como uno de los oficiales del municipio explico:

“Queríamos parar la carga de permisos burocráticos, que abrían la puerta a la corrupción y retrasos en las inversiones. No es simplemente un cambio de una ley u otra; nosotros teníamos un proyecto. Nosotros vivimos aquí y queremos que este lugar sea bueno hoy y mañana también”

En contraste con San Isidro, Tigre carece de infraestructura urbana en la mayoría de su territorio, y por años gran parte de su superficie –sobre todo en las zonas de cotas mas bajas- fue ocupado por urbanizaciones informales. A diferencia de Pilar, en los últimos diez años

redujo el número de habitantes pobres en el municipio. Este cambio se debe a que hubo un mejoramiento de las condiciones económicas de la región, pero sobre todo se debe a que las urbanizaciones cerradas ocuparon las tierras donde se localizaban gran cantidad de asentamientos informales. Finalmente, y a diferencia de los otros dos casos, Tigre realizó estas reformas bajo un gobierno de un partido municipal, que se autodefinía ‘de clase media’. En la perspectiva de este partido político vecinal, las urbanizaciones cerradas, siempre y cuando proveyesen infraestructura y respetasen los lineamientos municipales, proveían un modo efectivo de controlar la expansión de las urbanizaciones cerradas.

“Los barrios cerrados fueron una solución. Es más, eran la única solución. O los aceptábamos, o terminábamos como el partido de La Matanza, lleno de villas miseria y sin nadie que se quiera mudar allá”.

Los detalles de estos tres casos dan cuenta de que las condiciones de la infraestructura local y sociales de cada municipio son relevantes en como sus gobiernos promocionan o no la localización de urbanizaciones cerradas en su territorio. Esto, a su vez, impacta en la dinámica social y el desarrollo económico de su jurisdicción. Mientras que el número de hogares pobres en San Isidro decreció un 20% y en Tigre un 5%, en Pilar aumento 55%.

Conclusión

La distribución geográfica de las urbanizaciones cerradas en el conurbano de Buenos Aires muestra claramente la importancia de las conexiones de la autopista entre el centro urbano y la periferia. Sin embargo, considerando los municipios accesibles vía autopista, las prácticas de planificación del gobierno municipal son relevantes en la distribución de las urbanizaciones cerradas. Mientras que los municipios con mejores ingresos no facilitan la localización de urbanizaciones cerradas, las municipalidades con menores recursos consideran a estos desarrollos como un modo de reactivar su economía local. Así, luego de cada reforma descentralizando la reglamentación urbana e incrementando el poder de discreción de los municipios sobre los usos de suelo locales, el porcentaje de urbanizaciones cerradas en municipios pobres aumento.

El hecho de que la descentralización puede generar a una mayor desigualdad en el desarrollo de distintas jurisdicciones está ampliamente documentado (Kohl 2003; Prud’Homme 1995; Sennett 1971; Wood

1958). En este caso hemos visto que también puede aumentar la desigualdad en el desarrollo **dentro** de cada jurisdicción, ya que la planificación descentralizada sin una participación de la población efectiva puede contribuir a aumentar la desigualdad social en la escala local también. Más aun, la toma de decisiones descentralizada puede facilitar un modo de desarrollo aun mas excluyente. Más preocupante aun, es la conclusión de que los residentes de estos municipios aceptan este modelo de una sociedad polarizada sin cuestionamientos por percibirlo beneficioso a corto plazo. Esto es, los residentes de menores ingresos ven en las urbanizaciones cerradas una potencial fuente de empleo; y los residentes de ingresos medios ven en estas urbanizaciones una forma de proteger el valor de su propiedad.

Sugerir que en ciertas circunstancias los residentes de estos municipios valorizan las nuevas urbanizaciones cerradas por sus beneficios para quienes residentes fuera de ellas no excluye una discusión sobre la ausencia de una participación ciudadana significativa. Justamente, definir quienes son los miembros de la comunidad local determina la percepción y valoración de los beneficios de estas urbanizaciones cerradas. Como hemos visto en el caso del Municipio de San Isidro, los residentes utilizan el código de planificación para preservar el modelo de urbanización existente; excluyendo las urbanizaciones cerradas en la mayoría del territorio. En el caso de Pilar, la autonomía en la determinación de la planificación urbana devino en una mayor capacidad de negociación con los desarrolladores inmobiliarios. Finalmente, en el caso de Tigre el reformado código urbano fue un modo para facilitar el desarrollo de urbanizaciones cerradas, con vistas a disminuir la ocupación de tierras por asentamientos informales que desvalorizaban el valor inmobiliario de las propiedades existente fuera de las urbanizaciones cerradas.

Cada uno de estos modos de la planificación urbana devino en una configuración distinta del municipio. En San Isidro pocas urbanizaciones cerradas pero concentradas en una misma área aledaña a una villa miseria; en Pilar, una multitud de urbanizaciones cerradas sin una lógica de ocupación territorial evidente; y en Tigre, en los territorios bajos que no podían ser loteados en la ciudad formal. Más aun, en los casos de Pilar y Tigre, el manejo de estos desarrollos privados impactó en el número de residentes pobres fuera de ellos; aumentando mucho más notoriamente en Pilar que en Tigre.

La dinámica que revelan estos casos es consistente con la descripción académica de los patrones de urbanización en las ciudades latinoamericanas, acusando mayor polarización social y disminución de la primacía del centro urbano (Portes y Roberts 2005). A diferencia del caso de la gentrificación, en el que la llegada de residentes afluentes a zonas pobres termina tornándolas demasiado caras para los habitantes que vivían en el área previamente (Smith 1996); y a diferencia de la tendencia en Estados Unidos a construir urbanizaciones cerradas para residentes de ingresos medio y bajos (Sanchez, Lang, and Dhavale 2005); en Latinoamérica las urbanizaciones cerradas se instalan en el medio de la pobreza suburbana (Coy and Pholer 2002; Peters and Skop 2004; Salcedo y Torres 2004).

Este artículo argumenta que la proliferación de urbanizaciones cerradas en la periferia de las ciudades latinoamericanas no implica una discontinuidad con la estructura que las caracterizaba, con un centro desarrollado y una periferia empobrecida, (Hardoy 1975; Lungo y Baires 2001; Portes y Walton 1976; Rabinovitz y Trueblood 1971; Schnore 1965), sino más bien como una de las consecuencias de la permanencia de este patrón de ocupación territorial. Es decir, el contraste entre el centro y la periferia es uno de los motivos por los cuales la expansión de la ciudad central tomó la forma de urbanizaciones cerradas. En última instancia, comprender las raíces de la polarización social es esencial para actuar sobre sus consecuencias.

BIBLIOGRAFIA

- Blakely, Edward J., and Mary Gail Snyder. 1997. *Fortress America: Gated Communities in the United States*. Washington, DC: Brookings Institution Press and Lincoln Institute of Land Policy.
- Blandy, Sarah, Diane Lister, Rowland Atkinson, and John Flint. 2003. *Gated Communities: A Systematic Review of Research Evidence*. Centre for Neighbourhood Research Paper No. 12. Economics and Social Research Council.
- Caldeira, Teresa. 1996. *City of Walls: Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Clichevsky, Nora. 1996. Política Social Urbana: Normativa y Configuración de la Ciudad. Buenos Aires, Argentina: Espacio Editorial.
- Coy, Martin, and Martin Pholer. 2002. Gated Communities in Latin American Mega Cities: Case Studies in Brazil and Argentina. *Environmental and Planning B: Planning and Design* 29:335–70.
- Dillon, David. 1994. Fortress America. *Planning* 60(6):8–12.
- Hardoy, Jorge. 1975. Two Thousand Years of Latin American Urbanization. In *Urbanization in Latin America*, ed. Jorge Hardoy, 3–56. Garden City, NY: Anchor.
- Helsley, Robert W., and William C. Strange. 1999. Gated Communities and the Economic Geography of Crime. *Journal of Urban Economics* 46(1):80–105.

- Kennedy, D. J. 1995. Residential Associations as State Actors: Regulating the Impact of Gated Communities on Nonmembers. *Yale Law Journal* 105(3):761–93.
- Kohl, Benjamin. 2003. Restructuring Citizenship in Bolivia: El Plan de Todos. *International Journal of Urban and Regional Research* 27(2):337–51.
- Lanusse, Lalo. 2006. Entrevista al Intendente de Tigre Sr. Ricardo Ubieto. *Eidico-Villa Nueva*, May, pp. 1–2.
- Low, Setha. 2003. *Behind the Gates: Life, Security, and the Pursuit of Happiness in Fortress America*. New York: Routledge.
- Lungo, Mario, and Sonia Baires. 2001. Socio-Spatial Segregation and Urban Land Regulation in Latin American Cities. Paper presented at the Lincoln Institute of Land Policy's International Seminar on Segregation in the City, Cambridge, MA. July 26–28.
- Morossi, Pablo. 2006. Operativo en Pilar y Tigre. Detectan casi 500.000 m2 sin Declarar en Countries. *La Nación*, March 30.
- National Institute of Statistics and Censuses, Argentina. 1980. *Series Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, 1980. Buenos Aires, Argentina.
- National Institute of Statistics and Censuses, Argentina. 1991. *Series Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, 1991. Buenos Aires, Argentina.
- National Institute of Statistics and Censuses, Argentina. 2001. *Series Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, 2001. Buenos Aires, Argentina.
- Peters, Paul, and Emily Skop. 2004. The Geography of Poverty and Segregation in Metropolitan Lima, Peru. Working Paper Series 2004–2005, No. 04–05–13. University of Texas at Austin, Population Research Center.
- Pirez, Pedro. 2002. Fragmentation and Privatization of the Buenos Aires Metropolitan City. *Environment and Urbanization* 14(1):148–58.
- Portes, Alejandro, and Bryan Roberts. 2005. La Ciudad Bajo el Libre Mercado: La Urbanización en America Latina durante los Años del Experimento Neoliberal. Working Paper No. 05–01. Princeton University, Center for Migration and Development.
- Portes, Alejandro, and John Walton. 1976. *Urban Latin America*. Austin, TX: University of Texas Press.
- Prevot-Schapiro, Marie-France. 1999. Amérique Latine: La Ville Fragmentée. *Esprit* 11:128–44.
- Prud'Homme, Remy. 1995. Dangers of Decentralization. *World Bank Research Observer* 10(2):201–20.
- Rabinovitz, Francine, and Felicity Trueblood. 1971. *Latin American Urban Research*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Roming, Kevin. 2005. The Upper Sonoran Gated Communities in Scottsdale, Arizona. *City & Community* 4(1):67–86.
- Saguier, Fernán. 2000. No Quiero que Pilar Sea Una Ciudad Dormitorio. *La Nación*. June 11.
- Salcedo, Rodrigo, and Alvaro Torres. 2004. Gated Communities in Santiago: Wall or Frontier? *International Journal of Urban and Regional Research* 28(1):27–44.
- Sanchez, Thomas W., Robert E. Lang, and Dawn M. Dhavale. 2005. Security versus Status? A First Look at the Census's Gated Community Data. *Journal of Planning Literature and Education* 24(1):281–91.
- Sanguinetti, Pablo, and Mariano Tommasi. 2000. *La Conducta Fiscal de los Gobiernos Municipales en Argentina: Los Determinantes Económicos, Institucionales y Políticos*. Buenos Aires, Argentina: University of San Andres and Center of Studies for Institutional Development.
- Schnore, Leo F. 1965. On the Spatial Structure of Cities in the Two Americas. In *The Study of Urbanization*, ed. Philip Hauser and Leo F. Schnore, 347–98. New York: Wiley.
- Sennett, Richard. 1971. *The Uses of Disorder: Personal Identity and City Life*. New York: Random House.
- Sica, Dante. 2001. *Industria y Territorio: Un Análisis para la Provincia de Buenos Aires*. Santiago, Chile: Latin American and Caribbean Institute of Economic and Social Planning—Economic Committee for Latin America.
- Smith, Neil. 1996. *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*. London: Routledge.
- Suarez, Odilia. 1999. *El Territorio Argentino*. Buenos Aires, Argentina: University of Buenos Aires, School of Architecture, Design, and Urbanism, Center of Urban Documentation.
- Svampa, Maristella. 2001. *Los Que Ganaron: La Vida en los Countries y en los Barrios Privados*. Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- Thuillier, Guy. 2001. Les Quartiers Enclos à Buenos Aires: Quand la Ville Devient Country. In *Cahiers des Amériques Latines, n°35, Métropoles d'Amérique Latine. De l'Espace Public aux Espaces Privés*, 41–56. Paris: Institute for Advanced Studies of Latin America.
- Torres, Horacio. 2001. Cambios Socio Territoriales en Buenos Aires durante la Década de 1990. *EURE (Santiago)* 27(80):33–56.
- Webster, Chris, Georg Glasze, and Klaus Frantz. 2002. The Global Spread of Gated Communities. *Environmental and Planning B: Planning and Design* 29:315–20.
- Wood, Robert Coldwell. 1958. *Suburbia: Its People and Their Politics*. Boston: Houghton Mifflin.