

URBANIZACIÓN Y RELOCALIZACIÓN TERRITORIAL EN EL MARCO DE “CIUDADES MÁS SEGURAS”

Una aproximación al estudio de las experiencias desarrolladas en las ciudades de Rosario y Córdoba

DOSSIER

LAURA JUDITH SÁNCHEZ – laurasan_san@yahoo.com.ar

Abogada. Doctoranda CONICET y MinCyT Córdoba. Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba.

LUCIANA NOELIA GINGA – lupiginga@hotmail.com

Licenciada en Ciencia Política. Doctoranda CONICET. Instituto de Investigaciones, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.

FECHA DE RECEPCIÓN: 15-04-14

FECHA DE ACEPTACIÓN: 08-07-14

Resumen

Durante los primeros años de la década del 2000, Rosario y Córdoba fueron protagonistas de una serie de políticas públicas de urbanización y relocalización territorial que transformaron el hábitat de dichas ciudades. En ambos casos, estas intervenciones se financiaron, principalmente, mediante empréstitos locales contraídos con el BID. Dichas políticas consistieron en desplazar a antiguos pobladores de la ciudad, asentados en villas de emergencias y comunidades “marginales”. La propuesta en este artículo es presentar de un modo exploratorio cómo se relacionan algunos procesos políticos y sociales acontecidos en la ciudad con la implementación de ciertas políticas públicas y las instancias de control del delito.

Palabras claves: Urbanización – Relocalización – Prevención Situacional Ambiental – Seguridad

Abstract

During the first years of the 2000's, Rosario and Córdoba were protagonist of series of public policies of urbanization and territorial relocation that transformed the habitat in these cities. In both cases, these intervention were mainly financed by local borrowing contracted with the BID. These policies consisted of displacing old residents of the city, settled in "villages of emergency" and "marginal" communities. We aim to present in an exploratory manner the relationship between certain political and social processes which took place in the city with the implementation of certain public policies and the instances of crime control.

Key words: Urbanization – Relocation – Environmental situational Prevention – Security

Introducción

“El miedo a la inseguridad no es una consecuencia indeseada, sino un estímulo buscado para alentar a la competencia individualista, la cual es el corazón mismo de la ciudad – empresa, conformada por muchos “empresarios de sí mismos” cuyo único objetivo radica en buscar la propia utilidad. (...) Ciudad – empresa pensada como lugar de mercado donde los ciudadanos son llamados “vecinos” y éstos se transforman en empresarios competidores que juegan un juego constante frente al temor de perder la casa, los amigos, la vida”... Murillo (2013: 34).

El miedo a ser víctima de un delito, su importancia en la agenda política, su tratamiento masivo en los medios de comunicación y la promoción de un ordenamiento urbano homogéneo, convergen en un escenario común que delimita el espacio geográfico de la urbanidad y la circulación en su territorio: la ciudad se convierte en un campo de acción donde la agencia política delimita la “agencia” de los sujetos, su autonomía, la forma de habitar y circular en ella. En ese sentido, los cambios producidos en el campo del control del delito en los últimos años, se han desarrollado principalmente atendiendo a la regulación del delito y de los delincuentes, antes que a las propias instituciones penales (Garland, 2012: 279-282). No obstante, Argentina ha experimentado reformas legislativas y de diseño institucional, pero estas fueron articuladas como respuesta al ascenso del populismo punitivo (Sozzo, 2007: 96-103) y alrededor de la noción de “víctima” (Hathazy, 2006: 3) antes que a la prevención del delito.

En esta dirección se han articulado las políticas de hábitat con las de prevención situacional ambiental del delito en las ciudades de Córdoba y Rosario, que encontraron su punto de apoyo a partir de la implementación de la política pública de urbanización y relocalización territorial, llevadas adelante durante los primeros años de la década del 2000 y financiadas a partir de empréstitos locales contraídos con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En la ciudad de Córdoba se llamó “Programa Mi Casa, Mi Vida” (PMCMV) y en la ciudad de Rosario “Programa Integral de Recuperación de Asentamientos Irregulares, Rosario Hábitat” (PIRAIRH). Ambos programas se enmarcaban en un conjunto de políticas de promoción del desarrollo urbano que desde los organismos internacionales se venían impulsando y cuyas “recomendaciones” del BID estaban dirigidas principalmente a fortalecer la privatización de los fondos de financiamientos de viviendas, la regularización de los asentamientos y la privatización de los servicios públicos, “siendo el principal rol del Estado eliminar los obstáculos que afectarían el funcionamiento eficaz del mercado” (Fassi

y Manzo, 2011: 65). Todo esto enmarcado en el lineamiento del programa “Ciudades en Transición”, que el Banco Mundial presentó en el año 2000, dentro del cual se hallaban como principales objetivos: integrar a los habitantes de las comunidades marginales e informales como ciudadanos de las ciudades globales y como consumidores de los servicios públicos (Fassi y Manzo, 2011: 64).

En sendas ciudades, los préstamos financieros fueron dirigidos a sectores de asentamientos irregulares, villas de emergencia y a grupos de la población afectados por las inundaciones, aunque con algunas distinciones. En el caso cordobés, el proyecto se aprobó en el marco de la “Modernización del Estado Provincial”, mientras en Rosario fue bajo la propuesta de “Recuperación de Asentamientos Irregulares” desde la órbita municipal. No obstante, ambas intervenciones también pueden ser interpretadas como iniciativas que buscaban modificar y mejorar situaciones y/o ambientes urbanos, gestionar el espacio público y realzar la “estética” de la ciudad para reducir la inseguridad urbana, en tanto sus objetos de intervención fueron zonas consideradas “peligrosas”.

La peligrosidad de los lugares ha sido estudiada desde distintos enfoques en las ciencias sociales. Algunos estudios se han concentrado en mostrar elementos más “objetivos” a partir del análisis de encuestas, datos estadísticas y confecciones de “mapas del delito”. Otros enfoques tienen en cuenta las percepciones subjetivas que llevan a la construcción de la reputación de los lugares. Esto incide sobre los espacios “porque actúa como mapa cognitivo en la economía de los desplazamientos sin necesidad de apelar a la propia experiencia (“es un sitio peligroso”, “no debe usted ir”)” (Kessler, 2004: 229). En fin, la mala reputación de los lugares en la ciudad puede ser la matriz de una identidad desvalorizada.

En este contexto, surge un “nuevo” sector “gubernamental” que incide en las políticas de control del delito: un nuevo aparato de prevención y seguridad. En estas intervenciones, el acento está puesto, menos en la persecución, procesamiento y castigo de los individuos, y más en la reducción de los eventos delictivos por la vía de la minimización de las oportunidades delictivas, un mayor número e intensidad de controles situacionales y el apartamiento de las personas o los grupos de riesgo de las situaciones criminogénicas (Garland, 2012:280). Partiendo de estas ideas, podemos comprender la implementación de ciertas políticas territoriales y poblacionales como una estrategia gubernamental urbana referida a la prevención y al control del delito.

De esta forma, nos proponemos analizar de un modo exploratorio el desarrollo de las políticas de “traslado” y “reubicación” de los sectores sociales más pobres e históricamente asociados en el imaginario social como “peligrosos” a la luz de la proliferación de discursos que buscan dar respuesta al “control del delito”. En función de concretar nuestro objetivo, este artículo asume un enfoque metodológico cualitativo con un “diseño flexible” (Mendizábal, 2007: 67-70) que combina obtención, procesamiento y análisis de información. Este proceso se realizó en perspectiva genealógica ya que buscaba analizar el modo en que se racionalizó el ejercicio del poder, vale decir: cómo se pensó, cómo se formuló, sobre qué actuó y, al mismo tiempo, cómo se ejerció y se inscribió sobre lo real, atendiendo a qué prácticas generó y sus posibles efectos. Para describir cómo se establecen las articulaciones entre las políticas de hábitat y aquellas que sostienen la prevención situacional ambiental del delito, consideramos necesario apelar a la reconstrucción historiográfica, en clave de historia del presente, para reconocer sus condiciones de emergencia y analizar las modalidades de intervención del gobierno estatal municipal y provincial.

Por otro lado, se utilizaron diversas fuentes secundarias para el relevamiento y análisis documental. El “Programa Mi Casa, Mi Vida” para el caso de Córdoba, junto al “Programa Integral de Recuperación de Asentamientos Irregulares, Rosario Hábitat” fueron documentos oficiales que nos permitieron observar y analizar el diseño de estas políticas del Estado y los alcances que las mismas tenían como objetivos, más allá de su efectivo cumplimiento e implementación. En el mismo sentido toman relevancia los documentos emitidos por agencias del gobierno municipal en el caso de Rosario, como así también los Informes emitidos al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en los dos casos de estudio y el Informe de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Toda esta información además de brindar proyecciones en las políticas públicas (en el caso de los programas) y evaluaciones (en el caso de los Informes) nos permitieron acceder a datos informativos y producir algunos de los análisis exploratorios presentados aquí.

Asimismo, para comprender la retórica de la prevención del delito y sus afinidades con las políticas de hábitat recurrimos al análisis de los discursos y estrategias de los actores políticos en ambas ciudades. Para ello nos valimos de dos fuentes: las publicaciones de la

prensa y los discursos públicos formulados por funcionarios políticos responsables de la implementación de dichos programas.

En este texto, los medios de comunicación son tenidos en cuenta y considerados como un espacio de inscripción donde los acontecimientos sociales son documentados y puestos en circulación pública, así como también reflejan un lugar en el que los actores políticos buscan la incidencia pública de sus discursos. No desconocemos que la prensa ha jugado un papel clave en la arena política a la hora de producir su información, pero en esta ocasión, el eje está puesto en el análisis de los datos presentados y difundidos en la prensa local escrita, antes que como actor del juego político.

Para llevar a cabo esta tarea de recolección y recorte de la información difundida en la prensa, se realizó un relevamiento on line de noticias relacionadas con dichos programas publicadas en los medios entre los años 2000 y 2014. Hemos tomado principalmente a dos de los diarios de mayor circulación: para el caso de Rosario el *Diario La Capital* y para el caso de Córdoba el *Diario La Voz del Interior*. La pertinencia del tratamiento de la prensa menos difundida en ambos contextos nos llevó a incluir noticias publicadas también por diarios de menor tirada como el *Diario Día a Día* y la *Agencia Paco Urondo* que presentaron noticias vinculadas con dichos programas.

Además de la prensa escrita, se relevaron discursos públicos de funcionarios responsables de la ejecución de dicha política que nos permitieron analizar las afinidades entre las políticas de estos programas presentados inicialmente como una problemática de hábitat y las de prevención del delito. Hemos analizado para ello el discurso del Gobernador de la provincia de Córdoba en la apertura del período ordinario de sesiones de la legislatura provincial publicado en la gacetilla de prensa del Área de la Gobernación de Córdoba (en febrero de 2007) y los discursos de las autoridades municipales de Rosario manifestados a la prensa y aquellos que se publicaron en la página web del gobierno municipal. El análisis de estas retóricas discursivas junto a la información disponible presentada en los medios de comunicación nos aproxima a lo que en este trabajo hemos llamado un análisis exploratorio de las afinidades que tendrían ciertas políticas de hábitat llevadas a cabo durante los primeros años de la década del 2000 y las retóricas de la prevención situacional del delito. Dichas fuentes secundarias han sido leídas y analizadas a partir de la realización de una matriz de principales indicadores vinculados a nuestro objetivo, entre

los que se cuentan las menciones a: los objetivos de los programas, las propuestas de ejecución, la caracterización de la población “beneficiaria”, entre otros.

Para el caso de Córdoba hemos tomado, además, fuentes primarias que obtuvimos en el marco de un proyecto de investigación dirigido por Scapornetti y Ciuffolini (2011), a partir del cual tuvimos acceso a los “barrios ciudades” creados durante la gestión del Gobernador De la Sota. En este marco, realizamos entrevistas en profundidad semi-estructuradas a vecinos de dichos barrios y funcionarios públicos del centro de salud, la escuela y la policía. El propósito de la inclusión de estas voces es presentar la experiencia de los vecinos de estos barrios afectados por dichas políticas públicas y el sentido que le dan algunos de los actores “intervinientes” (funcionarios públicos) e “intervenidos” (población afectada) a estos “barrios cerrados” que se llamaron “barrios-ciudades” en Córdoba. Asimismo, conviene aclarar que queda pendiente el trabajo con las comunidades afectadas por el traslado y relocalización en Rosario, de modo tal que permita recuperar la experiencia junto a la apreciación de estos sujetos. Por ello, la propuesta aquí situada es exploratoria de ambos casos, sin pretensiones comparativas en sentido estricto, pero contemplando las semejanzas y continuidades de los antedichos programas en las ciudades de Córdoba y Rosario.

Finalmente, el recorte temporal que hemos realizado, comprende el período de análisis que se extiende desde el año 2000 hasta la actualidad (2014). Si bien los programas principales (PMCMV y PIRAIRH) que hemos tomado para el análisis comienzan efectivamente a implementarse ya iniciada la década del 2000, es en ese año a partir del cual hemos hallado, en documentos oficiales y periodísticos referencias explícitas realizadas por funcionarios políticos, de ambas ciudades, acerca de la necesidad de comenzar a implementarlos. De manera que como toda política pública expresa una nueva manera de observar y abordar los problemas; éstos se gestan e instalan en la agenda pública desde antes de la formalización estricta del programa. Por su parte, el punto final de la periodización se estableció en la actualidad (2014) debido a que los efectos de la implementación de ambos programas continúan vigentes y se pueden observar en ambos escenarios hasta hoy.

La ciudad como escenario de disputas

La ciudad se convierte en un escenario de disputas por el territorio, donde distintos actores e intereses entran en juego. En este contexto se inscriben los desplazamientos urbanos. En palabras de Teresa Caldeira “la segregación –tanto social como espacial- es una característica importante de las ciudades. Las reglas que organizan el espacio urbano son básicamente patrones de diferenciación social y de separación. Esas reglas varían cultural e históricamente, revelan los principios que estructuran la vida pública e indican cómo los grupos sociales se interrelacionan en el espacio de la ciudad” (2007: 257). De manera que, siguiendo a Harvey (1977) la diferenciación espacial de la ciudad se vincula estrechamente con la diferenciación social.

De Marinis (2002: 319-336), por su parte, trabaja el vínculo entre “la ciudad, la cuestión criminal y el gobierno de poblaciones”, haciendo hincapié, a partir del siglo XIX, en el modo en el que comienzan a vincularse los modelos arquitectónicos al control de los individuos y de qué manera las técnicas del urbanismo se dirigen a la regulación de la población.

En este sentido, la ciudad se volvió un lugar en el cual las técnicas disciplinarias del cuerpo y las técnicas de gobierno de poblaciones pudieron desplegarse como intervenciones específicas del poder (Foucault, 2002; 2006; 2007), al tiempo que se focalizaban en un nuevo objeto de gobierno. Por un lado, la preocupación comenzó a ubicarse, a fines del siglo XIX, alrededor de establecer condiciones de salubridad e higienismo que debían garantizar un ambiente urbano unitario, desde la construcción de vías de circulación hasta la relocalización de cementerios. A su vez, la amenaza de los “ilegalismos” se concibió como un problema a intervenir debido a la expansión urbana desordenada y “anárquica” (De Marinis, 2002).

Las tareas de gobierno no se restringen entonces, sólo a combatir la enfermedad, el delito y la sedición de un modo exclusivamente represivo, sino también en un sentido “positivo”, productivo, de promoción de salud social y moral, al ritmo de la proclama de un orden político, económico y social vigente (De Marinis, 2002: 323). Fundamentalmente, se apuntaba al gobierno eficiente de la ciudad, la consigna versaba sobre el ordenamiento del espacio, de los individuos, generar vinculaciones y lazos “sanos” entre los sujetos

abortando la posibilidad de lazos “peligrosos” y fabricando en su conjunto una ciudad más “bella” y gobernable (De Marinis, 2002: 324).

Con posterioridad, las racionalidades welfaristas de mediados de siglo XX desplegaron una serie de técnicas de gobierno que apuntaron a la integración de los actores sociales y la socialización de los riesgos del trabajo asalariado y de la vida urbana (De Marinis, 2002: 325). Sin abandonar las pretensiones de control poblacional e individual, éstas se plasmaron en una tecnología de gobierno que tenía como eje la seguridad social y el trabajo social, con objetivos individualizantes. Así, el control apuntaba a la responsabilidad de los sujetos y estaba más bien ligada a la solidaridad de la población. La ciudad debía abastecerse de infraestructura básica, transportes públicos, masivos planes de vivienda social, grandes hospitales y escuelas. El control social permanecía vigente con visos de solidaridad y de integración que permitieran eso sí, un cambio para algunos en las condiciones de habitabilidad.

Por último, en este recorrido que nos propone el autor, la lógica de gobierno neoliberal haría de la población “comunidades” fragmentadas socialmente, apartadas de la idea de “lo social” como un todo. El estallido por los aires de La Sociedad, acentuó aún más la división de sectores en “riesgo”, que son a su vez considerados “peligrosos”, frente al sector que permanece incluido, que yace todavía “dentro”. Esto supuso entonces una modificación nodal en términos de tecnologías de gobierno que se re direccionan a estrategias focalizadas y diversificadas, que ya no piensan en La Sociedad, sino en la comunidad (De Marinis, 2002: 328).

Desde mediados de la década del 70, pero profundamente desde la década de los 90, en nuestro país en general, en Rosario y Córdoba en particular, se llevaron adelante procesos de profundización estructural de cambios entre los cuales se han destacado principalmente la aplicación de políticas de privatización, desregulación y apertura de mercados, que inmediatamente han impactado en las economías regionales y locales, estableciendo una serie de consecuencias que condujeron a una inevitable transformación de la realidad de los territorios que mencionamos.

En los primeros años del nuevo milenio, el cierre de industrias y comercios, el aumento del desempleo, la quiebra de las fábricas que habían sobrevivido la década de los 90, la emigración de una parte importante de la población al exterior junto al fuerte incremento

de los índices de pobreza constituyen un panorama desolador para nuestras ciudades, que por supuesto no diferían demasiado del resto del país.

En 2003 comienza un proceso de recuperación lento y la situación de la urbe mejora a partir del crecimiento de la economía. Las exportaciones agrícolas, especialmente de la soja –cultivo que se produce en cercanías a Rosario y Córdoba–, generan un aumento del consumo y nuevas inversiones principalmente en el sector de la construcción. Estas ciudades comienzan a ser receptáculos de los excedentes de capital del sector agropecuario, básicamente generado por los precios favorables de la exportación del cultivo que mencionábamos, dinamizando un proceso de explotación intensivo de emprendimientos inmobiliarios, que se refleja en la construcción de grandes cantidades de edificios. Esto trajo diversas consecuencias entre las que se cuentan la modificación del patrimonio arquitectónico y el diseño urbanístico local en los sectores privilegiados del radio céntrico y macro-céntrico dirigido a niveles medios-altos y altos de la población.

La intervención selectiva del Estado como práctica de gobierno neoliberal es acompañada por una “planificación negociada” con sectores privados y empresarios, donde las transformaciones, especialmente las urbanas, quedan libradas a las fuerzas del mercado, y es aquí donde encontramos un relevante punto de interés que se asienta en la generación de “ciudades competitivas”. Éstas poseen un imperativo urgente, deben constituirse en polo de atracción de capitales internacionales y nacionales, facilitando y generando las condiciones de posibilidad y de confianza para que grandes inversiones de capitales privados decidan asentarse en ellas.

De este modo, “el tecno-urbanismo está fuertemente ligado a la reproducción eficaz del capital en las ciudades pensadas como motores geo-políticos del mercado mundial” (Fassi y Manzo, 2011: 63). El espacio urbano expresa la estructura socio-económica al tiempo que la co-constituye (Castells, 1976; Topalov, 1979; Harvey, 1977).

El Hábitat de Rosario: entre el nacimiento de la ciudad - empresa y el ordenamiento de los asentamientos irregulares

Rosario y su región metropolitana devino, en las últimas décadas, en una ciudad estratégica en la medida en que resulta clave dentro de un esquema interregional que supone un punto de intersección entre la Hidrovía a través de los ríos Paraguay-Paraná, con un corredor de exportación que une el Océano Atlántico con el Pacífico conectando a Argentina, Brasil y Chile.

La ubicación privilegiada de la urbe frente al esquema regional ampliado y ligada a la creación de un mercado común, que a partir de 1991 define un programa de progresiva liberación comercial, junto a la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre países miembros del Mercosur, convierte a Rosario en un centro de esperado despegue económico y factible crecimiento poblacional (Barenboim, 2011:124).

En este sentido, Socoloff (2013: 67) establece que, “bajo la creencia difundida que las ciudades y las regiones “compiten”, los gobiernos locales se dieron a sí mismos la tarea de generar las condiciones para atraer inversiones (Arantes, Vainer y Maricato, 2000); asumiendo explícitamente políticas llamadas de marketing urbano, que no se proponen otra cosa que “vender” la ciudad (como marca, como objeto, como imagen, etc.) a inversores y turistas”.

Para posicionar a Rosario como epicentro productivo de la región, en tanto escenario estratégico para el desenvolvimiento y asentamiento de flujos comerciales, de servicio y de comunicaciones, fue necesario avanzar en las gestiones para la concreción de grandes emprendimientos de alcance regional tales como la construcción del puente Rosario-Victoria, la culminación de la postergada autopista Rosario-Córdoba y la imperiosa modernización del aeropuerto internacional.

Desde mediados de la década de los 90, el gobierno municipal ha establecido una serie de programas y proyectos con el fin de planificar la ciudad, entre los que se cuentan, el Programa de Descentralización y Modernización Municipal, que comienza en 1996 y que tiene como objetivo descentralizar y reorganizar la administración y los servicios municipales, diagramando la ciudad en distritos y llevando a cada uno de ellos una sede administrativa del gobierno municipal.

Dos años después, en 1998 se lanza el Plan Estratégico Rosario que presenta entre sus principales objetivos convertir a Rosario en centro regional de transportes y servicios, haciendo hincapié en su perfil de ciudad laboriosa, industrial y competitiva. Se estimó, también, garantizar la modernización del municipio apelando a un modo de gestión participativa. La intención de este Plan se evidencia en la necesidad de colocar a la ciudad como polo articulador de negocios entre regiones, resaltando su carácter metropolitano. El programa Rosario Hábitat (que analizaremos más adelante) nace al calor de dicho Plan.

Paralelamente, por iniciativa del gobierno municipal se produce la recuperación y la rehabilitación de predios e instalaciones ferroviarias y portuarias para su desarrollo urbanístico. Entre ellos, se pueden identificar diferentes complejos poli-funcionales, parques, centros culturales, junto a la consolidación de la franja portuaria en las localidades metropolitanas. Sucede entonces, un proceso de recuperación de la zona costera del río Paraná, fundamentalmente como zona recreativa y comercial (en los últimos años, también como zona privilegiada de los emprendimientos inmobiliarios de alta gama) permitiendo superar la tradicional relación “ciudad de espaldas al río” que hasta ese momento había primado (Barenboim, 2008: 1-18).

Otra de las dimensiones más significativas de cambios que se han dado en la ciudad, a comienzos de los años 2000, ha sido la proliferación de barrios cerrados, la instalación de shoppings y de grandes cadenas de hipermercados, ubicadas en áreas más bien alejadas del centro pero que mantienen con éste un alto nivel de conectividad y accesibilidad debido también al crecimiento del parque automotor. Al mismo tiempo que estos notables cambios se producían, la profundización de los desequilibrios socioeconómicos generaba la marginación y la exclusión de amplios sectores sociales, incrementando la población en asentamientos irregulares en diversas zonas periféricas de la ciudad.

Contemporáneamente a estos procesos, se profundizó la reactivación de la construcción favoreciendo un intenso desarrollo de la actividad económica que continúa hasta nuestros días. Este dinamismo trajo aparejado otros problemas en la ciudad, fundamentalmente en las áreas centrales, entre los que se cuentan, un acelerado proceso de sustitución edilicia en esas áreas, destrucción de gran parte del patrimonio arquitectónico e histórico, crecimiento demográfico, mayores niveles de contaminación atmosférica, visual y sonora, sumado al colapso de los servicios urbanos (Barenboim, 2011: 137).

El programa “Rosario Hábitat”

En el marco de aquellos procesos económicos y sociales que describimos al principio de este apartado, se comienza a implementar el programa “Rosario Hábitat” en la ciudad de Rosario en 2002, año en el que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) otorga el crédito para dinamizar tal intervención. El Servicio Público de la vivienda, dependiente de la municipalidad, fue el encargado de ejecutar el programa. El préstamo del BID estuvo dirigido al gobierno nacional como prestatario y a la municipalidad de Rosario como ejecutora. La Municipalidad recibió los recursos del préstamo en carácter de subsidio y aportó fondos adicionales para cumplir con la contrapartida acordada (según se indica en el informe de Terminación de Proyecto del BID). "Es la transformación urbana más importante que se va a dar en la ciudad", decía Hermes Binner, por entonces intendente de Rosario refiriéndose a la futura implementación del Programa (La Capital, 02/09/2001).

Entre sus objetivos el programa pretendió encauzar los procesos de ocupación informal y mejorar la calidad de vida de la población de asentamientos irregulares en la ciudad de Rosario, promoviendo la integración física y social de dichas áreas informales a la ciudad formal. Como los principios de accesibilidad y libre circulación se cuentan entre los valores más importantes de las ciudades modernas (Caldeira, 2007: 258), con la ejecución del programa, aseguraba Binner, "se abrirán calles, se acercarán servicios, se pondrá arbolado público y en general se buscará proveer todos los elementos que permiten incorporar a estos manchones de la ciudad, a la ciudad formal" (...) "Una de las primeras intervenciones del programa recaerá en "una vieja villa que tiene la ciudad en su zona céntrica, conocida como La Lata". El anuncio no es menor: el asentamiento posee un alto nivel de conflictividad por sus características sociales y su ubicación estratégica en la ciudad", versaba por aquellos días un diario local (La Capital, 02/09/2001).

Se buscaban mejoras en la infraestructura urbana, en la oferta de servicios sociales y en la regularización de las propiedades de las poblaciones “beneficiarias”. Al tiempo que, la preselección de los asentamientos donde se intervino se realizó con base a los indicadores de impacto urbano, riesgo social, riesgo ambiental y costo – eficiencia.

En vinculación con lo que venimos esgrimiendo, consideramos pertinente rescatar parte del análisis que hace Ivana Socoloff (2013:80) en estrecha relación con aquello en la literatura criminológica se ha conceptualizado desde la década de 1980, como “prevención

situacional y ambiental del delito” (Clarke 1992; Crawford 1998; O’Malley 1992, 1997; Sozzo 2000), en la medida en que la “revitalización del barrio” se convierte en un objetivo de la gestión, traducida en la instalación de cámaras de seguridad, alumbramiento y acondicionamiento de calles específicas. (...) la creación e implementación de dispositivos de disuasión de comportamientos “antisociales”, convoca a arquitectos y urbanistas a diseñar espacios “seguros”, a través de una serie de “mecanismos” de “pacificación” con vistas a alcanzar el “orden social” dando cuenta de un modelo de tratamiento policial al espacio urbano”.

Entre los fundamentos que se esgrimieron como fortaleza del programa, se remarca como uno de los más importantes, la posibilidad de contribuir al mejoramiento de la ciudad al resolver problemas relativos a la urbanización, circulación y problemas de seguridad vinculados a la existencia de estos asentamientos. Al decir de Mónica Fein, actual intendenta de Rosario en ocasión de la entrega de escrituras a residentes de Barrio Corrientes: “Yo vivo cerca y me gusta pasar por este barrio, que antes se decía que era peligroso y que hoy desde la Municipalidad mostramos a todos quienes nos visitan, porque el Rosario Hábitat es un ejemplo de lo que hay que hacer en la ciudad por el derecho a la vivienda y hacia el objetivo de la integración y la convivencia social”. (Extracto del discurso disponible en la página web de la Municipalidad de Rosario, Julio 2013).

Desde los documentos oficiales enfatizan que el Programa financió proyectos integrados de mejoramientos de barrios y asentamientos irregulares del municipio de la ciudad de Rosario, combinando, para su regularización, inversiones en infraestructura con el desarrollo social, en miras a incrementar el capital humano y social de estas comunidades. En la presentación de su Plan de vivienda y Hábitat, en el año 2011, la entonces candidata a la intendencia de Rosario Fein, esgrimía a propósito de lo que venimos mencionando: “el ejemplo más saliente es el Programa Rosario Hábitat, que en este tiempo logró transformar 11 asentamientos tan emblemáticos de la ciudad como Villa Corrientes, Empalme Graneros, Las Flores, Molino Blanco, entre otros, en barrios integrados a la ciudad con todos los servicios de infraestructura. Un programa que, a través de la apertura de más de 100 cuadras impactó positivamente sobre la circulación vial, la calidad ambiental, la seguridad, la provisión de infraestructura y servicios de todo Rosario” (La Capital, 09/05/2011).

Por otro lado, uno de los componentes del programa fue, lo que se llamó, la urbanización integrada. En ese sentido, según el Informe de Terminación del Proyecto del BID, se financiaron acciones de promoción para la participación de “beneficiarios” en la gestión de los proyectos. Esto significó el fortalecimiento de redes sociales comunitarias que incluyeron el fomento de la participación de la comunidad durante las etapas de planificación, ejecución y consolidación de las intervenciones. “Así, también en este campo, la «Sociedad» (en singular y en mayúsculas) devino «comunidades» (en plural y en minúsculas). La serie [individuo] – [comunidad-sociedad] – [Estado] – [mercado] se reconfigura” (De Marinis, 2002: 330). “(...) si la “sociedad” era tanto el medio como el fin del tipo de gobierno asociado al welfarismo, la “comunidad” surge como una suerte de reemplazo neoliberal para la “sociedad”. (...) La apelación a la comunidad no puede descartarse como mera retórica porque indica y está ligado a cambios sustantivos en las prácticas de gobierno” (Valverde y Levi, 2006:16, 17).

En los documentos donde se describe el programa, encontramos referencias constante a la “participación responsable” por parte de éstas comunidades, en la medida en que los mismos “beneficiarios” debieron hacerse cargo del gobierno de sí, formando parte, activándose en las tareas que el Rosario Hábitat les tenía asignadas.

En este sentido, se hablaba de una metodología de implementación que comprendía tres etapas: en primer lugar, la preparación de la comunidad para el planeamiento de las acciones, previo a la intervención; en segundo lugar, el desarrollo comunitario durante la ejecución de las obras, manteniendo como objetivo la participación activa de la comunidad, y por último, referían a la consolidación de esta participación, más allá de la intervención, para que la comunidad se involucre en la mantención y entrega de los servicios brindados, garantizando con esto la sostenibilidad de las inversiones.

Cuando se consideró necesario relocalizar a la población, las descripciones que encontramos en los informes y documentos elaborados por las agencias oficiales que describen estas acciones sobre dichos procesos fueron, cuánto menos escasas y escuetas. Lamentablemente no contamos aún con las voces de los ciudadanos que han sido relocalizados, ya que éste es un trabajo que se encuentra actualmente en proceso, de manera que analizaremos aquello que en los documentos oficiales se plasma, a sabiendas de que se trata de una mirada parcial. Igualmente, en ellos, se esgrimía cierto descontento

de la población que no quiso moverse de barrio y que resistió el cambio. Sin embargo, no se profundizó sobre este aspecto en dichos documentos, sólo encontramos alguna referencia que detalla que vía los talleres de participación, las disidencias fueron solucionadas. A su vez, el gobierno municipal estableció que las propias personas relocalizadas, fueran quienes tuvieran a su cargo la construcción de sus casas.

Por otro lado, el programa en lugar de mencionar como familias a los grupos de personas que viven en estos asentamientos irregulares y que el Programa Rosario Hábitat tiene como “beneficiarios” de sus intervenciones, las llaman unidades económicas domésticas. El uso de esta retórica muestra las afinidades con la productividad económica que el neoliberalismo propugna a través de su forma de gobernar poblaciones. Esto presenta una vinculación con aquellos que se detecta como la cultura de empresa o de empresarios de sí mismos (Foucault, 2007: 264) que se pretende inculcar e introyectar, inclusive entre los más desafiliados (De Marinis, 2002:330). De modo que, “la ciudad para estar bien posicionada en relación con la «oferta» de otras ciudades posiblemente competidoras debe transformar a la mayor parte posible de la población urbana en dividendos: atractivos (oferta) y clientelas (demanda) de la ciudad. (...) ello implica transformarlos a ellos mismos en pequeñas empresas distribuidas a lo largo y ancho del tejido social” (Sacchi, 2010: 87).

Si bien no podemos establecer aseveraciones concluyentes porque nuestro trabajo se encuentra actualmente en proceso de elaboración, consideramos posible establecer ciertas vinculaciones, a partir de lo que hemos analizado hasta ahora, entre las políticas de urbanización y relocalización de asentamiento irregulares y la conformación de Rosario como “ciudad segura”, como “ciudad empresa”. Mientras Rosario pretendía consolidarse como un polo atractivo de inversión y como un lugar estratégico para el comercio, se imponía como necesario el ordenamiento de los asentamientos irregulares y lejanos del centro de la urbe. Allí viven las poblaciones que son reconocidas y estigmatizadas como “peligrosas” y “riesgosas”, de manera que las intervenciones que se han llevado adelante en ellas, podrían ser pensadas como una estrategia de prevención situacional ambiental del delito, que reencuentra a los sujetos que mencionábamos, como objetos de una política social cuyo objetivo, no consistiría tanto en aumentar su propia seguridad social, sino más bien resguardar la seguridad civil de otros ciudadanos.

El Hábitat Social en Córdoba: entre la Reforma del Estado y las políticas de seguridad

Córdoba, como ciudad metropolitana, con grandes emprendimientos inmobiliarios y una fuerte circulación de capitales a partir de explotaciones agroindustriales (proveniente, principalmente, de la exportación de soja), ha profundizado las desigualdades de sus pobladores. En este contexto las políticas de seguridad han ocupado el centro de la atención del gobierno provincial, en donde cada dispositivo de seguridad, cámaras de vigilancias, plan de seguridad, guardias privadas, iniciativa comunitaria o política para determinados sectores lanzados en nombre de la prevención del delito, acarrea profundas creencias filosóficas y políticas, compromisos con modelos específicos de explicación social e implicaciones para las relaciones sociales (Crowford, 1998). Esos compromisos se reflejaron en Córdoba mediante la creación de “barrios-ciudades”.

La enunciación por parte del gobernador José Manuel De la Sota de ésta política como medidas de prevención de la seguridad, nos sugiere cierta asimilación de las políticas de urbanización y relocalización territorial a las políticas de seguridad. Así lo indicaba el 1 de febrero de 2007 en la apertura del periodo de sesiones ordinarias de la Legislatura de Córdoba: “Ciudades iluminadas, son ciudades más seguras (...) Pero, como lo he dicho varias veces, para mantener la seguridad es imprescindible el manejo conjunto de acciones represivas, pero para mí las acciones más importantes son las acciones preventivas. Estas últimas, en verdad, son las más decisivas (...) Es difícil luchar contra el crimen (...) Cada empleo que creamos es un delito que se evita. Cada barrio-ciudad, que permite a quienes vivían en villas, hacinados, con techos de chapa que se llevaba la inundación cada vez que llovía y hoy disfrutan de escuelas, de centros de salud, de polideportivas, de casa nuevas, es luchar por la seguridad del pueblo” (Discurso del Gobernador De la Sota, 1 de febrero de 2007).

Durante su primera gestión el gobernador De la Sota (1999-2003) dispuso las políticas de traslado y re-localización de villas y asentamientos en Córdoba mediante un decreto de necesidad y urgencia e implementó la creación de “barrios-ciudades”. El “Programa Mi Casa Mi Vida” (en adelante PMCMV) se inscribiría en un conjunto de políticas públicas más amplias llevadas a cabo por la gestión de dicho gobernador, que se desplazaban desde la

política de hábitat social a las políticas de prevención situacional ambiental del delito, en un contexto político inscripto en el neoliberalismo y el conservadurismo local.

Tal como lo enunciaba el gobernador, la creación de “barrios-ciudades” puede entenderse en el marco de “acciones preventivas” en la “lucha por la seguridad”; aunque, como veremos luego, el proceso de traslado de las personas que vivían en villas y los nuevos espacios que les ofrecieron no parecen responder a las necesidades de estas poblaciones erradicadas de la ciudad de Córdoba. En la “lucha por la seguridad del pueblo” se abre el interrogante sobre quiénes están comprendidos en esa noción de “pueblo”.

En este apartado indicaremos, sucintamente, los antecedentes de estos “barrios-ciudades” y el contexto institucional y político en el que se implementó el PMCMV, que nos permite comprender cierta ligazón entre las políticas de hábitat y la prevención del delito, amén de la explicitación discursiva que a todas luces vociferaba el gobernador. Luego, presentaremos algunas de las implicancias del desplazamiento, el “urbanismo estratégico” que supuso y algunas incidencias en las poblaciones locales.

En efecto, la ciudad de Córdoba, experimentó dos grandes crecimientos demográficos poblacionales que impactaron directamente en la cantidad de asentamientos en condiciones de pobreza. Hacia 1992 se registraron 83 asentamientos, que comprendía a 50 mil personas aproximadamente. Este crecimiento habría respondido al proceso de “ajuste estructural” iniciado por la última dictadura militar, y a algunas continuidades en políticas sociales y económicas desarrolladas por los primeros gobiernos de la recuperación democrática. Por otra parte, en el año 2001, se registró un incremento del universo de asentamientos que ascendió a 191 en la ciudad, que suponía a unas cien mil personas viviendo en ellos (Boito, Cervio y Espoz Dalmaso, 2009: 50), cuyas “causas genéricas” podrían ubicarse en los grandes cambios estructurales vinculados a la implementación de políticas neoliberales, que sufrió la Argentina durante los ’90 y debido también a la crisis económica e institucional de los primeros años de la década del 2000.

A lo largo de estos años, diversas fueron las estrategias y modalidades de intervención por parte de las agencias gubernamentales hacia el sector. En 1992 se crea la “Mesa de Concertación de Políticas Sociales”, cuyo funcionamiento se extendió hasta 1997, integrada por diversos actores de la sociedad civil y organizaciones de base radicadas en los asentamientos y “villas miserias” (Boito, Cervio y Espoz Dalmaso, 2009: 51). Pero dicha

dinámica de participación social experimentaría un cambio hacia mediados de los años 90 con el traslado de la villa “El pocito”; que culminaría fracturando cualquier tipo de acción participativa hacia 1999, con el ascenso de cierta fracción del peronismo cordobés con José Manuel De la Sota a la cabeza, logrando su triunfo mediante una alianza con la democracia cristiana (Closa, 2006: 3), que le diera un giro hacia el conservadurismo local.

A partir de allí se inaugura un periodo distintivo, no sólo en las políticas de Hábitat Social, sino también en términos de políticas de seguridad. Ambas experimentarán cambios institucionales significativos, así: el Ministerio de Acción y Promoción Social pasará a ser Agencia Córdoba Solidaria (Boito, Cervio y Espoz Dalmaso, 2009: 54); al tiempo que “tras crearse la *Secretaría de Seguridad* como parte del *Ministerio de Justicia* se pasó a la institucionalización plena como *Ministerio de Justicia y Seguridad*” (Hathazy, 2006: 6).

Paralelamente, la cuestión de la ley y el orden empezarán a reflejarse en el destino presupuestario del Estado provincial, en las reformas institucionales y de gestión, pero también en la retórica del discurso oficial. Hacia el año 2003 se creará el Comando de Acción Preventiva (CAP) y a fines del 2007 el Comando de Acción Inmediata (CAI) que darán un impulso y fortalecimiento a las fuerzas policiales. Asimismo, en este último año se instalarán cámaras de seguridad en la capital y un número telefónico para receptor denuncias por delitos. La promoción de líneas de créditos para instalar alarmas comunitarias y otras medidas acompañarán el clima político donde se desenvuelven los traslados. Así lo anunciaba el diario *La Voz del Interior* el 1 de julio de 2007: “El gobernador José Manuel de la Sota anunció este mediodía el plan de seguridad que impulsa la nueva cúpula de la Policía de Córdoba, en el que se destaca la creación del Comando de Persecución Inmediata (CPI), la instalación de cámaras de seguridad en la Capital y un sistema de recepción de denuncias anónimas”, decía por entonces el diario con mayor tirada en la provincia. Esta fue una tendencia que se mantuvo, a tal punto que hacia comienzos del 2012 se informaba que “en 12 años, aumentó 66% la cantidad de policías” (Publicado en *La Voz del Interior*, el 04/01/2012).

En este contexto, dos hechos ofician de antecedentes y permiten impulsar y sostener la política de Hábitat Social, que desembocará en la implementación del “PMCMV”: por un lado, el desborde del Río Suquía, que atraviesa toda la ciudad de Córdoba, tras una larga temporada de lluvia acontecidas en 2003; por otro lado, un tornado y granizo que azotó al

nordeste de la ciudad en el mismo año. Ambos desastres “naturales” evidenciaron las condiciones precarias del hábitat y la extrema pobreza en las que vivían las personas afectadas por dichas inundaciones. (Boito, Cervio y Espoz Dalmaso, 2009: 54-55).

A partir de estos hechos y en el marco de un programa político de reforma del Estado provincial que implicó la sanción de la “Ley 8835 ‘Carta al ciudadano’, Ley 8836 de ‘Modernización del Estado’ y Ley 8837 de ‘Incorporación del Capital Privado al Sector Público’ (...), se insertó el Programa Mi Casa Mi Vida (PMCMV), como la generalización y la operativización del Proyecto de Emergencia para la Rehabilitación Habitacional de los Grupos Vulnerables Afectados por las Inundaciones en la Ciudad de Córdoba” (Garay Reina, 2011: 99). Como lo indicáramos inicialmente, este programa fue financiado a través un préstamo directo del BID con la provincia y de modo indirecto por medio del Programa Mejoramiento Barrial del Gobierno Nacional (PROMEBA).

Una última nota hace a la diferencia en la implementación del PMCMV. El decreto de necesidad y urgencia (Decreto 2565/01) que da lugar a la medida de re-localización de los posibles afectados por inundaciones (por “emergencia hídrica”), es ampliado a “toda cuestión de emergencia social”, y “como consecuencia de esto en menos de 5 años la población re-localizada excedió a 28.000 pobladores de la ciudad” (Fassi y Manzo, 2011: 65). De este modo se abrió paso a traslados compulsivos de todos aquellos grupos que vivían en zonas cercanas al centro de la ciudad, cuyas tierras son de un enorme valor inmobiliario actualmente, por caso, Villa “La Maternidad”.

Este último dato tuvo múltiples consecuencias en la población afectada por las políticas de traslados y relocalización territorial. A propósito de los “barrios ciudades”, durante septiembre de 2008 hasta noviembre de 2009, en el marco de un proyecto de investigación más amplio, tuvimos acceso a dichas comunidades, donde realizamos entrevistas a vecinos y funcionarios (del centro de salud, la escuela y la policía) que convivían en estos espacios. Esto nos permite presentar algunos datos que surgieron de dichas entrevistas como resultado de una investigación más amplia. No obstante, aquí solo nos detendremos en las dimensiones que nos permitan comprender el vínculo entre las políticas de traslado, la creación de estos “barrios ciudades” y las políticas de prevención situacional del delito.

Desde el punto de vista de los traslados, éstos fueron hechos, en muchos casos, de manera forzada y a cargo de comandos policiales, quienes organizaron y “ordenaron” los

desplazamientos en el territorio. Según el relato de las personas afectadas por el traslado, éstos se realizaron con *“los camiones de los militares”*. A propósito, una persona trasladada nos decía: *“Durante los tres días estaba cerrado con el tejido y la policía estaba en la puerta... en el portón de entrada, en el arco y ahí iban abriendo e iban pasando de a grupos”* (Entrevista realizada en Barrio Ciudad Ampliación Cabildo a un vecino el 16-10-2008).

Estos “barrios ciudades”, en cuanto fueron diseñados y creados a partir de la separación y apartamiento de la “Ciudad”, supusieron “nuevos espacios de encierro” y un “urbanismo estratégico” particular (Boito, Cervio y Espoz Dalmasso, 2009: 56). En este sentido, la ciudad de Córdoba toma su rasgo saliente a partir de una cartografía delimitada, material y simbólicamente, según las ocupaciones de sus habitantes en los diversos espacios.

Esta nueva “arquitectura social” comprende técnicas de gobierno desplegadas a través y desde los “barrios-ciudades” como parte de las políticas de prevención situacional del delito. En efecto, hablamos de que estos “barrios ciudades” supusieron “nuevos espacios de encierro” (Boito, Cervio y Espoz Dalmasso, 2009) porque se trató de nuevos emplazamientos delimitados por un perímetro cerrado (alambrado) y ubicados en las lejanías del cordón céntrico de la ciudad. No se trató de una urbanización (como ocurrió en algunos sectores de Rosario), sino que se deshabitaron las villas, que en muchos casos estaban “dentro” del centro de la ciudad, y se las trasladaron “Fuera”.

Tal como sostiene Scarponetti (2011: 11) “la ciudad conformada como un anillo cuya sutura se realiza por la circunvalación que la envuelve, se proyecta para adentro como un espacio comercial y turístico y coloca en sus márgenes a los “barrios ciudades” en los cuales se relocaliza a sectores populares, algunos de ellos antiguos habitantes del radio céntrico de la ciudad”. A propósito de esto una vecina entrevistada del “Barrio Ciudad de Mi Sueños” nos decía:

“El barrio ciudad para que vos te des cuenta es, con una idea grosera, una cárcel a cielo abierto (...) porque es así. Vos salís de tu casa, vas a ver que se juntan, pero acá no hay un lugar donde podés salir, o juntarte, te tenés que quedar en el barrio, en el fondo estás preso, ¿de qué? De algo que vos no podés manejar, porque no hay sistema de transporte que te comunique con otro sector”.

La ubicación por “Fuera” de la ciudad de estos “barrios ciudades” reafirma la diferencia entre los habitantes de la “Ciudad” mediante límites bien precisos: “una puerta y el

horizonte rural” (Gómez Luque, 2011: 24). Un ingreso por un arco que indica el nombre del “Barrio Ciudad” permite la confirmación de un “Otro marginal” que ahora se ubica, simbólica y materialmente, en los márgenes de la ciudad y la urbanización. La expresión “por Fuera de la ciudad”, es usada en este texto y contexto con un sentido fuerte, ya que no sólo se trató de la literalidad y materialidad misma del traslado de las personas *afuera* de la ciudad, sino que también se obstaculizó y encareció el costo de vida de dichos habitantes, ya que la mayoría de las familias tenían sus trabajos cerca de donde vivían, fuera que se tratara de trabajos formales como el caso de las personas que vivían en villa La Maternidad y trabajaban en el Hospital Provincial de la Maternidad, o fuera que se tratara de trabajos informales como los carreros o cartoneros.

Hacia adentro de los “barrios ciudades” se observa una uniformidad de casas, todas idénticas y seriadas, una al lado de la otra; esto permite visualizar el modo homogéneo con el que fue enfocada esta política; la repetición y la seriación son la clave de este modelo arquitectónico (Gómez Luque, 2011: 26). Esta forma de ordenamiento territorial hacia adentro de los “barrios-ciudades” permite ver cómo fue tratado este grupo social. Dichas casas, en muchos casos ni siquiera cuentan con los servicios básicos (de agua, cloacas, desagües). Sin importar la cantidad de habitantes por familias o las actividades que realizan, las casas fueron todas diseñadas con un baño, una cocina comedor y dos dormitorios: “puertas adentro, la vivienda de los barrios ciudades es una respuesta caduca a las necesidades mínimas de espacio; puertas afuera, la combinación –o mejor, la falta de combinación– entre las mismas unidades repetidas en serie define una anti-ciudad” (Gómez Luque, 2011: 28).

Dentro del “barrio ciudad” la presencia de una escuela primaria, un dispensario y una comisaría permiten una operatoria espacial del control en la “ingeniería social”; así, “la *operatoria estadística o el control de lo aleatorio* es aquella que hace foco en los individuos considerados en conjunto para conocerlos, observarlos, mirarlos, medirlos, y luego gestionar su vida. El uso de técnicas extensivas de medición y registro reduce a los individuos a simples datos, referencias, fichas, historias clínicas, colores de referencia o números. Esta operatoria busca proveer de información sobre la población y generar un perfil de sujetos” (Avalle y de la Vega, 2011: 37). En ese sentido, un funcionario del “barrio ciudad” Ampliación Cabildo decía:

“Trabajamos más con una mirada integral e interdisciplinaria, por eso desde que llegamos acá, la primera sensación fue obviamente atender la demanda que iba llegando de la gente que se instalaba en el barrio, pero también conocer otras cuestiones como de dónde venían, quiénes son, los conocidos entre sí, porque a veces son un factor que es fortalecedor en algunas situaciones. Y por eso nosotros hicimos una nota pidiendo a Hábitat todos los datos que ellos nos pudieran dar acerca de las familias que vivían acá”.

El diseño del mapa del “barrio ciudad” permite a los funcionarios públicos que trabajan allí (personal del área de salud, la escuela y la policía) conocer el nuevo “hábitat” donde llevan adelante sus tareas, pero también recolectar información y producirla para dirigir sus instituciones y ordenar el territorio. En cada “barrio ciudad” hay un mapa donde se pueden localizar las familias (por el número de casa) y las zonas de las que provienen (por el número de manzana). A esta distribución, se suma las propias marcas e identificaciones que cada una de las instituciones que interviene en la comunidad realizan (Dispensario de salud primaria, Escuela y Comisaría). No obstante, no hay aquí un arsenal de instituciones “guardianas” de estos barrios, el control funciona de un modo singular: los agentes gestionan sus recursos precarios y limitados dispuestos por el Estado (nos referimos a un centro de salud de atención primaria que no cuenta con insumos suficientes, una comisaría bastante “aislada” y una escuela que en la mayoría de los casos sólo llega hasta el nivel primario); pero los problemas que surgen allí parecen ser más una cuestión de la población que habita en estas comunidades antes que del propio Estado. En este sentido, hacia el interior de los “barrios ciudades” la gestión de un gobierno neoliberal no parece ser muy distinta del discurso dirigido al resto de la ciudadanía. De lo que se sigue una singular operatoria en la forma de gobierno hacia estos sectores; por un lado, extrayendo información de sus habitantes y seriándolos y, por otro lado, interviniendo en los mínimos sociales: centro de salud primaria, escuela y comisaría.

Aun cuando inicialmente los “barrios-ciudades” surgen como respuesta al problema de las inundaciones, rápidamente la “emergencia hídrica” cambia su curso al de “emergencia social” y con ello se llevó todo un manto de marginalidad que era visible en la ciudad de Córdoba. Pronto, aquello que fue un “desastre natural” (inundación y vientos huracanados en 2003) se convirtió en buenas razones para reformar un Estado que apostó fuertemente

al incremento de las políticas de seguridad, en tanto éstas aparecen asociadas a minimizar los aspectos riesgosos e inconvenientes como el robo, las enfermedades, las cuestiones ambientales relacionadas con basurales, etc. (O'Malley 1992, 1997; Sozzo 2000), al mismo tiempo que maximiza los elementos positivos como la circulación en el espacio, realzar la estética de la ciudad e incrementar los negocios económicos que giran en torno a ella (Sánchez, 2011: 181).

En tanto el traslado de villas de emergencias supuso también la “erradicación” de los sectores históricamente considerados “peligrosos” puede entenderse la implementación de dicha política como una estrategia de prevención del delito, que buscaba minimizar las oportunidades delictivas y modificar las condiciones ambientales, en un contexto de fuerte incremento en la inversión de políticas de seguridad. En este sentido, en el período de 2001 a 2012, la inversión en Seguridad mostró un crecimiento sostenido en términos absolutos, mientras el presupuesto en Promoción y Asistencia Social experimentó variaciones, pero en términos relativos fue decreciendo. “algunas cifras hechas públicas muestran las preocupaciones centrales por donde pasa la gestión política local y la inversión del presupuesto público. Así, en el período que fue desde 2001 hasta el 2011, el Gobierno de Córdoba tomó 7635 oficiales policiales lo que significó un incremento del 62,8%. En la misma dirección giraron las inversiones en materia penitenciaria: en el período que fue del año 2000 hasta 2011 se duplicaron los guardias cárceles provinciales. En ese mismo año, se invirtió 1527 millones de pesos destinado a programas de “seguridad”, que representaron el 8,15 % del presupuesto anual de la provincia y que hacia el primer semestre del 2012 creció a un 12,2 %.” (Sánchez, 2014: 106).

De un modo singular, la corresponsabilidad en el control del delito difundida desde las ideas neoliberales y promocionadas desde el propio Estado provincial se activa en un “doble juego de ‘incapacitación selectiva’ y ‘activación de la participación responsable’ [y de este modo] las tradicionales agencias estatales de control social no se encuentran solas” (de Marinis, 2002: 329). Las líneas de créditos para instalar alarmas comunitarias promovidas desde el propio Estado provincial en 2007 irían en esa dirección, mientras las políticas de traslado que promovieron el desplazamiento y desalojo de villas miserias de la ciudad, dadas entre 2003 y 2008, pueden ser leídas en este contexto como intervenciones desarrolladas en el marco de tácticas situacionales y ambientales. Éstas últimas, dirigidas

no sólo a los grupos sociales de “riesgo” que puedan cometer delitos –grupos históricamente definidos como “peligrosos”–, sino también focalizada en evitar que las personas sean víctimas del delito (Sozzo, 2000: 8).

Los “barrios ciudades” aparecen en los discursos del gobernador y en los fundamentos de estas políticas públicas como una nueva infraestructura de prevención del delito y promoción de la “seguridad”. En este aspecto, estas nuevas zonas (ahora bien identificadas y delimitadas), habitadas por “viejos” sectores marginales que son confinados a estos “nuevos espacios de encierros”, refuerzan las barreras simbólicas de no pertenencia y de este modo se continúa nombrando “determinadas zonas como ‘zonas problemáticas’ y con ello construir [como] problemáticos también a los grupos que allí habitan” (de Marinis, 2002: 329). Pero esta operatoria, no solamente refuerza la ya sabida estigmatización que caracteriza a estos grupos, sino que dirige su atención a un nuevo enfoque del orden social, cuya concepción no se centra ahora sólo en la ilusión de los valores compartidos acerca de la “peligrosidad”, el “orden” estético de la ciudad y la tan mentada “sensación de inseguridad”, sino en “instancias inteligentes que minimizan las oportunidades que dan lugar al desorden y la desviación” (Garland, 2012: 299), dentro de las que se pueden identificar la instalación de cámaras de seguridad y vigilancia, el aumento del personal policial y por supuesto, los desplazamientos forzados de los sectores más pobres que conforman las “villas miserias”. Este enfoque, siguiendo a Garland (2012: 297-312) tendría afinidades obvias con las políticas de “tolerancia cero”, pero también con cierta versión socializada de prevención situacional del delito.

Reflexiones finales

La complejidad con la que nos encontramos a la hora de analizar estos temas no resulta ni esporádica, ni mucho menos casual. Un enmarañamiento de aspectos y dimensiones del mismo fenómeno se dan cita en un mismo escenario: la ciudad.

El mandato de los gobiernos, para que las ciudades que dirigen se presenten competitivas, eficientes, ávidas de inversiones, susceptibles de ser elegidas por los capitales excedentes nacionales o internacionales, resulta subsumido a la gestión de las estrategias de planificación, tanto urbana como social y política. Al mismo tiempo, requieren atender la

necesidad de un “nuevo orden” caracterizado por la descentralización de la gestión del “riesgo”, la fragmentación de las políticas neoliberales dirigidas a diversos sectores poblacionales (que conforman ahora “comunidades”) y el despliegue de técnicas de gobierno y tácticas de intervención que garanticen “ciudades seguras”.

La proliferación de negocios inmobiliarios en el centro y macro centro de las grandes ciudades de nuestro país –tal como ocurre en Córdoba y Rosario–, la revalorización de espacios públicos que están fundamentalmente pensados para la utilización de los sectores medios; los procesos de desplazamientos y relocalizaciones territoriales de los “vecinos” de bajos ingresos, el gobierno público-privado que más que una alianza pasajera resulta ser un modo de operación cada vez más utilizado a la hora de hacer negocios y llevar adelante, al mismo tiempo, políticas públicas; devienen aspectos fundamentales a la hora de pensar en un nuevo paradigma de ciudad neoliberal, y por tanto, eficiente, competitiva, “higiénica” socialmente, ordenada urbanísticamente, turística, culturalmente farandulizada y fundamentalmente segura, al punto de mantener a cada grupo en “su lugar”.

La geografía de la ciudad se ha reconfigurado y esta nueva cartografía citadina no ha sido sólo física, ha operado también en el imaginario social (Murillo, 2013: 32). Esta estructuración del imaginario es fundamental para la conformación de un paradigma de “ciudad segura”, ya que en él está cimentado la nueva distribución del espacio, las seguridades, los “riesgos” y finalmente un nuevo modo de gobierno en el control del delito. Es aquí donde el análisis del territorio urbano se vuelve un escenario complejo, en donde “hábitat social” y “prevención situacional del delito” se muestran fuertemente ligadas, más allá de su aparente desafiliación discursiva.

El juego de las visibilidades y de los ocultamientos, de las múltiples caras de una misma ciudad, de las diferentes ciudades que se encuentran en ella, nos advierte de la complejidad y de la dificultad para analizar la cercana problemática. Ni Rosario, ni Córdoba difieren, en nuestros días, del paradigma de las nuevas ciudades que emergen en diversos lugares de nuestra América. Ambas ciudades, osadas en abrirse el camino en vías de recomendaciones de financiadoras internacionales, dirigen su mirada a las comunidades y sus respectivos interlocutores. Sin embargo, aún cuando procuren “ambientes” ordenados, la creatividad en el diseño de su implementación difiere: “barrios ciudades” y “relocalizaciones urbanas” no parecieran ser lo mismo. Si bien resta ver en que consiste cada una de ellas en detalle

(tarea que tomamos como pendiente para trabajos ulteriores), ambas estrategias de intervención en el territorio de la ciudad pueden ser leídas a la luz de las políticas de prevención situacional del delito y en la construcción de “ciudades seguras”.

En ese sentido, el sector preventivo no se centra directamente sobre los individuos delincuentes, más bien apunta a reducir las situaciones criminógenas en la medida que crean y recrean espacios, regulando la vida de las poblaciones y las rutinas de los sujetos. Por ello, dichas intervenciones de prevención situacional ambiental del delito, deberían ser enfocadas reflexivamente como aquellas prácticas de gobierno que se imprimen sobre la población para analizarlas en términos de lo que producen y no sólo en términos de los objetivos que no llegan a cumplir.

¿Cómo se cita este artículo?

Sánchez, L. y Ginga, L. (2014). Urbanización y relocalización territorial en el marco de “ciudades más seguras”. Una aproximación al estudio de las experiencias desarrolladas en las ciudades de Rosario y Córdoba. *Argumentos. Revista de crítica social*, 16, 167-198. Recuperado de: <http://revistasiigg.sociales.uba.ar/index.php/argumentos/index>

Bibliografía

- Arantes, O., Vainer, C. y Maricato, E. (2000) *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes.
- Avalle, Gerardo y de la Vega, Candela (2011). Dime dónde vives y te diré quién eres. Sujetos, políticas y Estado en mi casa, en mi vida. *VII Colóquio de Transformações Territoriais en la Universidad Federal del Paraná*. Asociación de Universidades del Grupo Montevideo, Curitiba.
- Barenboim, C. (2011). Estructuración, crecimiento y transformación urbana en la ciudad de Rosario. *Planificación territorial, presencias y ausencias* (pp.124-142). Recuperado de: <http://imgbiblio.vaneduc.edu.ar/fulltext/files/TC105259.pdf>
- Boito, María E., Cervio, A. y Espoz Dalmasso, María B. (2009). La gestión habitacional de la pobreza en Córdoba: el antes y después de las “Ciudades-Barrios”. *Boletín Onteaiken*, 7, 4. Recuperado de: <http://onteaiken.com.ar/boletin-7>
- Castells, M. *La cuestión urbana*. Siglo XXI: Madrid, 1976.
- Clarke, R. (1992). *Situational Crime Prevention. Successful Case Studies*. Nueva York: Albany.
- Closa, G. (2006). Crisis, renovación partidaria y transformaciones políticas en el peronismo de Córdoba, 1983-1987. *Revista virtual Astrolabio*, 4. Recuperado de: <http://www.astrolabio.unc.edu.ar/articulos/partidospolicos/articulos/closa.php>.
- Crawford, A. (1998). *Crime prevention and Community Safety. Politic, Policies and Practices*. Longman: Harlow.
- de Marinis, Pablo (2002). Ciudad, cuestión criminal y gobierno de poblaciones. *Política y Sociedad*, 39, 2, 319-338.
- Desarrollo urbano y viviendas. La ciudad sumó 205 urbanizaciones en 10 años. (Fuente: *La Voz del Interior*. 6 de noviembre de 2010). En sitio web *Red Ciudadana Nuestra Córdoba*. Recuperado de <http://www.nuestracordoba.org.ar/node/245>
- Descripción del Programa de Asentamiento Irregulares Rosario Hábitat. Año 2004. Recuperado de <http://www.cepal.org/pobrezaurbana/docs/minurvi/Arg/Programa%20HABITAT%20Rosario.PDF>

Dezorzi, S. (02 de septiembre de 2001). La Lata será la próxima villa que urbanizará la Municipalidad. Diario *La Capital*. Recuperado de http://archivo.lacapital.com.ar/2001/09/02/articulo_7.html

Experiencias emblemáticas. Eje Vivienda. Tema: Proveer y mejorar viviendas para los sectores de pobreza. Recuperado de http://www.cepal.org/pobrezaurbana/docs/matriz/minurvi2006/Fichas/Argentina/Vivienda_rosariohabitat.pdf

Fassi, M. y Manzo, M. (2011). Tensiones enmascaradas del espacio urbano. *Ojos que no ven, corazón que no siente. Relocalización territorial y conflictividad social: un estudio sobre los Barrios Ciudades de Córdoba*. Buenos Aires: Nobuko.

Favarel, M. L. (18 de noviembre de 2013). En Rosario hay 110 asentamiento donde viven 35 mil familias. Diario *La Capital*. Recuperado de <http://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/En-Rosario-hay-110-asentamientos-donde-viven-mas-de-35-mil-familias-20131118-0030.html>

Foucault, M. (2007). *Nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires, FCE.

- (2006) *Seguridad, Territorio y Población*. Buenos Aires, FCE.

- (2002) *Vigilar y Castigar. El nacimiento de la prisión*, Buenos Aires, Siglo XXI Ed.

Gacetilla de prensa del Área de la Gobernación de Córdoba (1 de febrero de 2007). “Discurso del Gobernador De la Sota en la apertura del período ordinario de sesiones de la legislatura provincial”.

Garay Reyna, z. (2011). Claroscuros de la ciudadanía en tiempos de políticas de inserción social: “Mi Casa, Mi Vida” (2004 – 2009). *Ojos que no ven, corazón que no siente. Relocalización territorial y conflictividad social: un estudio sobre los Barrios Ciudades de Córdoba*. Buenos Aires: Nobuko.

Garland, D. (2012) *La cultura del control. Crimen y Orden Social en la sociedad contemporánea*, Barcelona, Gedisa editorial.

Gómez Luque, M. (2011). La casa o la ciudad: la arquitectura de los barrios ciudades. *Ojos que no ven, corazón que no siente. Relocalización territorial y conflictividad social: un estudio sobre los Barrios Ciudades de Córdoba*. Buenos Aires: Nobuko.

Harvey, D. (1977). *Urbanismo y desigualdad social*. Siglo XXI: Madrid.

- Hathazy, P. (2006). Política de seguridad en Córdoba (2000-2005): incremento del estado penal y re-militarización policial. Documento de trabajo, “Violencia y Política en 6 Conglomerados Urbanos”, Agencia Nacional de Promoción Científica y tecnológica.
- Informe de terminación de proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo. “Programa Rosario Hábitat – Programa Integral de Recuperación de Asentamientos Irregulares en Rosario”. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37235446>
- Informe de terminación de proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo. “Programa de Apoyo a la Modernización del Estado en la Provincia de Córdoba”. Recuperado de <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-age,1303.html?id=AR0257>
- Kessler, G. (2004). “La vida en el barrio”. *Sociología del delito amateur* (pp. 221-246). Buenos Aires: Paidós.
- Marin, J. (Comp.) (2013) *La ciudad empresa. Espacios, ciudadanos y derechos bajo la lógica de mercado*. Marín, Javier (Comp.) Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorin.
- Mendizábal, N. (2007). Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa. *Estrategias de investigación cualitativa*. Buenos Aires: Gedisa.
- Murillo, S., Seoane, J. (2012) *Posmodernidad y neoliberalismo. Reflexiones críticas desde los proyectos emancipatorios de América Latina*. Buenos Aires: Ediciones Luxemburgo.
- O’Malley, P. (1992). Risk, Power and Crime Prevention. *Economy and Society*, 21,3, 252-275.
- (1997) The Politics of Crime Prevention. *Crime Prevention in Australia*. Sidney: The Federation Press.
- (2006). *Riesgo, Neoliberalismo y justicia penal*. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Pires Do Rio Caldeira, Teresa (2007) *Ciudad de Muros*. Barcelona. Editorial Gedisa.
- Plan Estratégico Rosario (1998). Consultado: 10/11/2013. Recuperado de <http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=4718&tipo=objetoMultimedia>
- Programa Rosario Hábitat (1 de julio de 2013). “Entregan escrituras a residentes de B° Corrientes”. En sitio web de la Municipalidad de Rosario. Recuperado de <http://www.rosario.gov.ar/sitio/noticias/buscar.do?accion=verNoticia&id=28377>

- Redacción *Día a Día* (22 de noviembre de 2009). Ya no será por falta de policías. Diario *Día a Día*. Recuperado de <http://www.diaadia.com.ar/content/ya-no-sera-por-falta-de-policias-0>
- Redacción *La Capital* (13 de enero de 2014). En Rosario se registraron en 2013 más del doble de crímenes que en Córdoba. Diario *La Capital*. Recuperado de <http://www.lacapital.com.ar/policiales/En-Rosario-se-registraron-en-2013-mas-del-doble-de-crmenes-que-en-Cordoba-20140113-0004.html>
- Redacción *La Capital* (18 de noviembre de 2013). Territorios sin calles ni manzanas. Diario *La Capital*. Recuperado de http://www.lacapital.com.ar/edimprensa/2013/11/edicion_1833/contenidos/noticia_5171.html
- Redacción *La Capital* (19 de mayo de 2011). Fein presentó su Plan para vivienda y hábitat. Diario *La Capital*. Recuperado de http://www.lacapital.com.ar/edimprensa/2011/5/edicion_929/contenidos/noticia_5320.html
- Redacción *La Voz* (1 de febrero de 2007). Crean nuevo comando Policial y vienen las cámaras. Diario *La Voz del Interior*. Recuperado de http://archivo.lavoz.com.ar/nota.asp?nota_id=40597
- Redacción *La Voz* (4 de enero de 2012). En 12 años, aumentó 66% la cantidad de policías. Diario *La Voz del Interior*. Recuperado de <http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/12-anos-aumento-66-cantidad-policias>
- Sacchi, E. (2010). Rosario: la experiencia política de la ciudad empresa. *Cuaderno Urbano. Espacio, cultura y sociedad*, 9, pp. 77-90.
- Sánchez, L. (2011). El sentido de las políticas públicas actuales. Del estado de control al de seguridad: el caso de los barrios ciudades. *Ojos que no ven, corazón que no siente. Relocalización territorial y conflictividad social: un estudio sobre los Barrios Ciudades de Córdoba*. Buenos Aires: Nobuko.
- (2014). Los márgenes de disponibilidad en el funcionamiento de la fuerza policial. *Revista Derecho Penal y Criminología*, 4, 1, 101-113.

- Scarponetti, P. (2011). Introducción. *Ojos que no ven, corazón que no siente. Relocalización territorial y conflictividad social: un estudio sobre los Barrios Ciudades de Córdoba*. Buenos Aires: Nobuko.
- Sozzo, M. (2000): Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito. Cuadernos de jurisprudencia y Doctrina Penal, 10, 103- 136.
- Sozzo, M. (2007). ¿Metamorfosis de la prisión? Proyecto normalizador, populismo punitivo y prisión deposito en Argentina. *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 1 88-116.
- Tamburrini, M. C.: *La ciudad como inclusión social y espacio público*. Recuperado de <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Ciudad%20e%20inclusion%20social.pdf>
- Topalov, C., *La urbanización capitalista*. Edicol: DF-México, 1979.
- Valverde, M. y Levi, R. (2006): Gobernando las comunidades, gobernando a través de las comunidades. *Revista Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, 22, pp. 5-30.
- Ventrici, P. (18 de mayo de 2012). Rosario, la ciudad detrás de la marca. Agencia Paco Urondo: Periodismo militante. Recuperado de <http://www.agenciapacourondo.com.ar/secciones/90-otras-noticias/8014-rosario-la-ciudad-detras-de-la-marca-por-patricia-ventrici.html>

La edición de los artículos del presente número ha sido realizada por la estudiante Estefanía Trabuchi en el marco de la Pasantía de Práctica Profesional en Instituciones Públicas u ONG, Carrera de Edición, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.