

Título:

**Tensiones y paradojas entre la distribución de la violencia y las políticas públicas en un barrio Bonaerense.**

Borrador: no apto para publicación.

En caso de citar este documento, consultar con las autoras.

Autoras:

**Carolina Garber.**

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). [cgarber@cels.org.ar](mailto:cgarber@cels.org.ar)

**Constanza Tabbush.**

Univeridad Nacional de San Martín (UNSAM) y Universidad de Londres.

[Constanza.tabbush@sas.ac.uk](mailto:Constanza.tabbush@sas.ac.uk)

## **Introducción**

El debilitamiento de las instituciones estatales durante los 90s se vio aparejado con la polarización de las desigualdades sociales. Siguiendo los estudios realizados en Sao Paulo por Teresa Caldeira (2000), en la provincia de Buenos Aires esta configuración socio-urbana fue estudiada por Maristella Svampa (2001) en sus trabajos sobre las clases medias y la formación de los barrios cerrados. Con una perspectiva desde la periferia, Javier Auyero (2000) analiza el distanciamiento de los vínculos con los mercados de trabajo, y los efectos de la política social de los 90s: caótica, fragmentada y yuxtapuesta, en conformar las geografías de la marginalidad en los barrios bonaerenses.

El análisis de los derechos ciudadanos cobra así una dimensión espacial. En donde la creciente desigualdad social se vio aparejada con la provisión anémica de políticas públicas focalizadas. La inquietud que guía este trabajo es la relación entre la miríada de políticas públicas que se implementaron en este nuevo milenio, y los barrios de la periferia. Se pregunta entonces: ¿Cómo se relacionan estos espacios urbanos con políticas municipales y provinciales? ¿Cómo se relacionan estas con una idea de ciudadanía? ¿De qué manera quedan delimitados estos espacios urbanos por las políticas estatales?

Para intentar responder a estos interrogantes, a partir de la noción de ciudadanía de T.H.Marshall, este documento analiza el caso del barrio Carlos Gardel, ubicado en el municipio de Morón. El barrio, compuesto por una zona de asentamientos, ‘monoblocks’ y un sector recientemente urbanizado, constituye un caso paradigmático en cuanto a la superposición de vulnerabilidad social, exclusión y violencia. El 26 por ciento vive por debajo de la línea de pobreza, se concentran allí situaciones de analfabetismo, falta de acceso a salud, educación y servicios básicos. Por otra parte, la incidencia de los homicidios con protagonistas del barrio multiplica varias veces el porcentaje de habitantes del mismo. Lo que intentaremos analizar es así la incidencia de políticas sociales y políticas de seguridad implementadas en los últimos años en las interacciones entre este espacio urbano, el Estado y su contexto social más amplio.

Cabe aclarar que este trabajo es de carácter exploratorio y se enmarca dentro de un proyecto de investigación más amplio. Se basa en entrevistas en profundidad con informantes clave de la administración local y los residentes del barrio, y la sistematización de las fuentes secundarias existentes; estadísticas, informes municipales y encuestas oficiales.

El documento se organiza de la siguiente manera. Primero se presentan la historia y características sociales del barrio, para así comprender las particularidades del caso. Posteriormente, se analizan dos puntos de inflexión en la historia local, dados por la puesta en marcha de políticas públicas y de seguridad. Finalmente, se presenta la discusión y conclusión.

### **Historia local: Estado neoliberal, políticas y condiciones de vida en el barrio 1**

El municipio de Morón, uno de los 134 que integran la provincia de Buenos Aires, se encuentra situado al Oeste de la Capital, formando parte del primer cordón del Gran Buenos Aires. El municipio, con una población de 322.477 habitantes, se distingue de otros gobiernos locales del conurbano por ser un distrito predominantemente comercial con una importante población de clase media y, con mayor relevancia para este documento, por la implementación de políticas basadas en la idea de ciudadanía.

Si bien Morón muestra favorables indicadores sociales<sup>2</sup> en su conjunto, en el municipio la marginalidad aparece focalizada en enclaves urbanos particulares en donde confluyen la pobreza y la exclusión. El más paradigmático de estos espacios es el barrio Carlos Gardel, ubicado en El Palomar. Allí habitan 9200 personas, menos del 3 por ciento de la población del municipio. Alrededor de 1055 viven en un asentamiento conformado a partir a fines de los sesentas, 7000 personas habitan en lo que aquí llamaremos ‘los monoblocks’ construidos a mediados de los 70s, y 1145 individuos se han mudado a una nueva urbanización en construcción desde el 2005.

---

<sup>1</sup> Este apartado se basa mayormente en el material entregado por la municipalidad que se puede consultar en el anexo. De no ser así se realiza la cita correspondiente.

<sup>2</sup> El 6,3 por ciento de los hogares tienen necesidades básicas insatisfechas (NBI), mucho menor de los niveles provinciales, que alcanzan el 13 por ciento. Según el último censo, la cobertura en salud es del 61,51 % y la tasa de mortalidad infantil de 16.9 por mil. Su tasa de escolarización de nivel primario es de 97%, de nivel medio 65% y del superior 17%.

Carlos Gardel encuentra sus orígenes en el asentamiento conformado a fines de la década del 60, durante la dictadura de Onganía. Una legislación nacional<sup>3</sup> dispuso el traslado compulsivo de migrantes del interior del país asentados en otras zonas de la ciudad y el Gran Buenos Aires a los terrenos del actual asentamiento, bajo la promesa de ser trasladados al Conjunto Habitacional construido en 1973, denominado aquí los monoblocks. Sin embargo, estas obras nunca fueron completadas, y los edificios fueron en su mayoría ocupados por personas externas al asentamiento.

En la actualidad, los hogares que conforman el asentamiento lo hacen en casas precarias y no recuperables, en su mayoría hacinados. Por su parte, los monoblocks, que constan de 1174 departamentos, engloban la mayor parte de la población del barrio, a la cual se le suman los residentes de las viviendas construidas irregularmente en los espacios comunes entre los edificios. Debido a la falta de mantenimiento, este conjunto habitacional presenta un gran deterioro en su infraestructura y servicios básicos. Por esta razón, aunque se diferencia en su estructura edilicia del asentamiento, ambos sectores del barrio se caracterizan por una gran homogeneidad en las condiciones socioeconómicas de sus habitantes.

Según el Censo del 2001, Gardel en su conjunto tiene todas las características de la extrema pobreza: altos índices de necesidades básicas insatisfechas (NBI); hogares extensos que habitan en uno o dos cuartos; la mayoría de la población sólo cuenta con educación primaria; y menos del 20 por ciento posee un plan médico u obra social. A su vez, priman los trabajos informales, las changas, y las ocupaciones no calificadas en la construcción o la industria.<sup>4</sup> La siguiente tabla refleja de manera sintética la concentración de pobreza en este espacio urbano/a nivel territorial.

Tabla No 1. Porcentaje de Necesidades Básicas Insatisfechas a nivel provincial, municipal y barrial

	<b>Provincia de Buenos Aires</b>	<b>Municipalidad de Morón</b>	<b>Barrio Carlos Gardel</b>
NBI (%)	13	6,3	26

<sup>3</sup> Por medio del Plan Nacional de Erradicación de Villas de Emergencias PEVE, Ley 17.605 de 1968.

<sup>4</sup> Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001 – otorgado por el municipio de Morón.

Fuentes: Censo Nacional 2001.

Sin embargo la vulnerabilidad va más allá de las privaciones materiales, y comprende también el histórico desinterés estatal por este espacio urbano. Las relaciones entre este territorio y las políticas públicas se pueden dividir en dos periodos: a) el retraimiento neo-liberal de la presencia estatal que marca la segregación espacial del barrio en los 90s, y b) la presencia yuxtapuesta pero activa de distintos programas y niveles de gobierno que sin embargo marcan cierta estigmatización social del barrio.

Históricamente, con la elección de un gobierno democrático en 1983, el estado autoritario y sus métodos represivos se retiran del barrio. Con él se relegan contradictoriamente las rudimentarias formas de organización y mantenimiento de la infraestructura habitacional existente<sup>5</sup>. Como consecuencia, los edificios fueron decayendo progresivamente durante la década del 90.

El neo-liberalismo de ésa década dio un viraje en las relaciones entre el barrio y las instituciones estatales que allí se ubicaban. El barrio, como locación espacial, presenció el paulatino alejamiento de las pocas organizaciones estatales que funcionaban en su interior.<sup>6</sup> Se encontraba aislado de las estructuras estatales, y sólo algunos sectores y muy pocos operadores “entraban” al barrio. La salita de atención primaria “Malvinas Argentinas”, el jardín maternal y las escuelas vecinas, eran los actores visibles pero, aún sin contar con una organización articulada entre ellos. A tal punto que Gardel era visto como un espacio cerrado y digno ‘de temerse’.

Este periodo muestra que la desigualdad social y la espacial se yuxtaponen dejando al barrio como un área relativamente segregada. No es irrelevante constatar que recién en el 2001 se releva, por primera vez, información socio-demográfica al interior del barrio. Y de manera redundante, como veremos, los habitantes de Gardel tampoco fueron encuestados en sucesivas encuestas sobre violencia y victimización. En suma, estas ‘recurrentes ausencias’ reflejan que se ha prescindido durante toda la década de

---

<sup>5</sup> Un claro ejemplo de este proceso se encarna en el destino de los consorcios de los ‘monoblocks’, herencia de la dictadura militar, que dejaron de funcionar en los noventa. Anteriormente al haber problemas de mantenimiento, éstos se delegaban a la comisión vecinal, en cambio, al dejar éstos de funcionar ya no era posible acudir a un referente institucional.

<sup>6</sup> Es importante remarcar que sí ingresan al interior redes clientelares para la distribución de recursos públicos, reforzando así una lógica personalista.

los 90 de información pública sobre esta población en particular, manteniéndola al margen de las acciones estatales.

Durante este período, el debilitamiento de las instituciones estatales provee el espacio necesario para el surgimiento de formas alternativas de gobernabilidad social. Este ‘vacío de gobernabilidad’ localizado, tal como lo denominan Moser y Rodgers (2005) en su estudio sobre violencia en Latinoamérica, y el incremento del delito a nivel provincial (Kosovsky 2007) colaboran en el establecimiento de redes informales que organizan las actividades lícitas e ilícitas en Carlos Gardel. Según las estadísticas oficiales<sup>7</sup> y los informantes entrevistados, las actividades más comunes se refieren al negocio de los desarmaderos y el tráfico de droga. Junto a estas actividades, se desarrollan instituciones informales de gobernabilidad social en el barrio, las cuales dictaminaban las normas sociales vigentes, así como lo que era legítimo o no hacer a nivel local. Estas instituciones al mismo tiempo que proveen protección, vulneran los derechos de los habitantes, ya que conllevan formas cotidianas de dominación que se expresan en la ocupación de espacios públicos, en especial las plantas bajas de los monoblocks y el control del acceso a servicios básicos. Como consecuencia del deterioro de la infraestructura y la ocupación de espacios públicos, van desapareciendo las áreas de uso común o colectivas.

El achicamiento del estado y la reducción del gasto público también significó que el estado busque dominar en vez de controlar y vigilar a las poblaciones vistas como la ‘fuente de peligro y violencia’, tal como se suelen referir a los enclaves de pobreza como Gardel. El resultado de esto son políticas que pretenden contener dentro de un límite geográfico a los barrios periféricos y regularlos por medio de grandes allanamientos sorpresivos con el fin de crear terror e incertidumbre<sup>8</sup> en sus habitantes (Moser y Rodgers 2005). En Carlos Gardel, ésto significó que las instituciones de seguridad pública se mantuvieran (y en cierta medida lo hacen hasta la actualidad) al margen de las relaciones cotidianas del barrio, y no proveyeran servicios al interior del mismo. En consecuencia la forma mas común de interacción con las fuerzas de

---

<sup>7</sup> Policía, Jefatura Departamental Morón. 2003, 2004, 2005, 2006, 2007.

<sup>8</sup> Según explican funcionarios, anteriormente la justicia provincial acostumbraba acumular causas judiciales de residentes del barrio, para luego ordenar allanamientos a gran escala con operativos de aire y tierra. Se conformó así una oposición entre las agrupaciones locales y las fuerzas de seguridad, inscriptas por un lado en los allanamientos, y por el otro, en el status dado al homicidio de policías entre los grupos locales.

seguridad era el abuso o la violencia en el marco de grandes operativos y allanamientos de todo Carlos Gardel<sup>9</sup>.

Pareciera que una situación similar a las desigualdades de ingresos y condiciones sociales se observa en la incidencia de la violencia a nivel local. Si hablamos de una desigual distribución de los recursos, en el caso de extrema violencia como son los homicidios se observa una tendencia equiparable. Alrededor del 35 por ciento de los homicidios registrados en el municipio tienen a un habitante del barrio como víctima o victimario. Ello a pesar de que el total de los habitantes de Carlos Gardel es sólo el 2,85 por ciento de la población municipal.

En este punto vale la pena preguntarse, qué nos dice esto sobre la relación entre el estado, sus políticas, y este espacio urbano. En la actualidad, ¿se puede seguir hablando de la continuidad de una ‘ausencia’ estatal (característica del estado neoliberal de los 90s)? Y si por un momento respondemos que no, entonces, ¿las nuevas políticas que actúan en el barrio plantean otra noción de ciudadanía para sus habitantes?

Para responder a estas preguntas, el siguiente apartado propone ver en detalle la aplicación de dos políticas estatales que tuvieron mayor trascendencia para la vida cotidiana de Carlos Gardel a partir de los primeros años de 2000. Una de ellas es implementada por el municipio y se centra en temas de vulnerabilidad social: la segunda es una política provincial de incumbencia policial. A partir de la descripción analítica de estas intervenciones que hace el Estado en el barrio, se propone dilucidar los cambios (si alguno) en la relación entre políticas públicas, la construcción de ciudadanía y el espacio urbano.

## **Intervención Estatal en Carlos Gardel**

### *Intervención provincial y policial: seguridad hacia afuera*

---

<sup>9</sup> Base de datos sobre violencia institucional, Programa de Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana, CELS.

En noviembre de 2003 la Secretaría de Seguridad Interior del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de Nación puso en marcha el Plan de Protección Integral de Barrios simultáneamente en la villa La Cava, el barrio Ejército de los Andes –Fuerte Apache– y en Carlos Carlos Gardel.<sup>10</sup> En el barrio que nos incumbe esta política implicó la construcción de cinco garitas en su perímetro y la disposición de 400 miembros de la policía bonaerense en las inmediaciones del barrio, a fin de evitar la circulación de objetos y autos robados.

Esta intervención, por muchos caracterizada como una “militarización” de Carlos Gardel, ancló y profundizó la división socio-espacial entre el distrito de Palomar y el barrio de Carlos Gardel. Aún si esta separación existía de manera implícita, nunca había sido naturalizada por el Estado de manera casi performativa. En los dos años sucesivos la cantidad de uniformados fue progresivamente disminuyendo hasta quedar sólo las garitas y el patrullaje periódico que se realiza en el perímetro como emblemas del gran operativo. Esta primera intervención a gran escala afecta de manera particular a los residentes del barrio al cristalizar la segregación y conllevaba un claro corte represivo. Un informe del Centro de Estudios Legales y Sociales describe los operativos:

*“[S]e realizan constantemente los denominados “controles vehiculares y de poblaciones” en el interior y las inmediaciones de las villas, requisando, identificando a personas para controlar si alguna tiene pedido de captura y revisando la documentación de los automóviles para saber si son robados. Los vecinos conviven con los funcionarios de seguridad en una lógica propia de zonas ocupadas militarmente.”*<sup>11</sup>

En esta política de seguridad que se implementa en Carlos Gardel no se observa el objetivo de salvaguardar los derechos de *todos* los habitantes de la localidad. Dicho

---

<sup>10</sup> A esta intervención le precede un operativo masivo que se realizó en el Conurbano bonaerense, que se inició en julio de 2003 y que sería el prelude de una intervención mucho más amplia. En el marco de la “lucha contra los desarmaderos” el gobierno provincial ordenó el ingreso de la policía a Carlos Gardel con el objetivo de poner fin la venta ilegal de autopartes. A partir de esta operación, en los años subsiguientes se observó una reducción del robo automotor en Morón, (tendencia que se corresponde con la evolución provincial). El robo de automotores era uno de los principales delitos registrados en el municipio.

<sup>11</sup> CELS, 2004, Página 178.



de manera simple, la intervención provincial en seguridad es aplica *en* Gardel pero no *para* lo habitantes del mismo. Lo que se puede observar claramente en los preludeos de la implementación del PPIB.

En el marco de esta política, en 2003, previo a la instalación del cerco policial en el barrio, se realizó una encuesta de victimización<sup>12</sup> en El Palomar. Sin embargo aún cuando Gardel es el blanco de la implemetación en material de seguridad, llamativamente fueron omitidas de la encuesta de victimización las manzanas correspondientes a Carlos Gardel. Como resultado directo de esto, las políticas de seguridad no toman en cuenta los principales problemas de los habitantes de Gardel, saber la naturaleza de los mismos, ni sus niveles de victimización. En resumen, esta encuesta se basa en una suposición peligrosa en materia de política pública, identificando *a priori* entre victimas y victimarios: son sólo los que habitan en las áreas de clase medias linderas a Gardel quienes sufren el problema de la inseguridad. Queda así homologado el espacio barrial que estamos analizando como una suerte de enemigo social identificable por sus características físicas, económicas (Dammert y Arias 2007) y en este caso, especialmente condicionado por la geografía.

Lo más importante a rescatar es que la intervención policial tiene como claro objeto de la política a los habitantes de Carlos Gardel, pero sólo a fin de garantizar el derecho a la seguridad de *otros*: la clase media de Palomar. La policía está allí para velar por los ‘vecinos’ y, en cambio, no entran al barrio; todos los entrevistados coincidieron en que la policía no interviene en el barrio para resolver conflictos antes, ni durante ni después de episodios de violencia.<sup>13</sup>

Por medio de la intervención provincial en política policial el Estado volvió a entrar a Carlos Gardel de manera activa pero bajo su rol más penalizador. Estas intervenciones constituían una política de control que ejerce violencia para solucionar paradójicamente a la violencia. En este caso el mayor protagonismo policial resultó en

---

<sup>12</sup> La encuesta de victimización de hogares realizada por el Ministerio podía consultarse en la página Web de la Secretaría de Política Criminal hasta fines de 2007. Sin embargo, a partir de enero de 2008 toda la información fue retirada y ya no es de acceso público online.

<sup>13</sup> El caso más notable fue durante un fin de semana en que un domingo un tiroteo entre dos bandas del barrio duró más de cinco horas. Los vecinos y el cura a cargo de la capilla del barrio llamaron a la policía, que no apareció. En una reunion posterior convocada por el municipio para reclamar a la policía, se alegó no haber sabido nada sobre un tiroteo.

picos de violencia institucional<sup>14</sup>, y también reforzó la estigmatización de los habitantes del barrio.

Cabe mencionar que la intervención policial, convivió con un gobierno local que pregona valores de derechos e inclusión social. Por lo tanto, los entonces incipientes intentos del municipio de implementar políticas al interior del barrio, se veían dificultados por el accionar de las fuerzas de seguridad de dependencia provincial.

#### *Intervención municipal: política social hacia adentro*

En diciembre de 2005 el municipio firmó un convenio con el estado nacional para la creación del “Plan Socio-Urbano del Barrio Carlos Gardel”. El objetivo del plan era la construcción de 482 viviendas que serían otorgadas a las familias que vivían en el asentamiento. Esto se realizaría en dos etapas: en la primera, finalizada en 2007 se construyeron 206 casas, las cuales ya fueron entregadas a las familias. La segunda se comenzaría a mediados de 2008 con la construcción de 276 casas más. La urbanización ha sido complementada con la instalación de redes de agua, gas natural y cloacas, alumbrado público y energía eléctrica. En cuanto a los espacios públicos, se abrieron y pavimentaron calles, se repararon los cercos y el arbolado.<sup>15</sup>

La ejecución del plan fue orientada hacia un objetivo más amplio de inclusión social y generación de ciudadanía. Aquí se observan especialmente tres puntos: el empleo como fuente de transformación; un espacio de participación y la implementación de criterios claros para la adjudicación de viviendas y; la apertura de calles para aumentar la seguridad del barrio. Como veremos, estos tres puntos tuvieron sus respectivos contrapuntos.

En relación a la situación laboral de los habitantes, la construcción pasó a ser una importante fuente de empleo para los varones del barrio. El municipio negoció con la empresa constructora que un 50 por ciento de la mano de obra esté compuesta por

---

<sup>14</sup> Programa de Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana del CELS.

<sup>15</sup> Esto afecta al total de las 2200 personas que habitan el asentamiento, y no a las 7000 que viven en los monoblocks.

residentes de Carlos Gardel. Para muchos de los nuevos empleados significó su primer contacto con el mercado laboral formal, así como el ingreso a las redes de previsión social. La construcción de la primera etapa de viviendas le dio al barrio temporalmente dinamismo, aún cuando la empresa constructora se aseguró de contratar a los individuos considerados ‘problemáticos’ en el barrio para consolidar la seguridad en la construcción.

Para el proceso de adjudicación de viviendas se creó una mesa de co-gestión conformada por funcionarios del municipio, representantes de organizaciones de la sociedad civil y de habitantes del barrio. La adjudicación estuvo basada en criterios objetivos<sup>16</sup> y así lograron el consenso y apoyo de los habitantes del barrio, quienes, ante presiones<sup>17</sup> de determinados vecinos, defendieron el respeto de dichos criterios.

Este espacio cumplió un papel central para lidiar con los conflictos que creó la selección del tipo de vivienda y ubicación deseada por cada una de las familias que se iban a mudar. Para ello, el municipio diseñó una matriz en donde se cruzaron dos tipos de preferencias: la primera es el tipo y ubicación de la vivienda y; la segunda es la intención de cercanía (o lejanía) de determinados vecinos o familiares. Estas particularidades se tomaron en cuenta al momento de la asignación.<sup>18</sup> La posibilidad de elegir quiénes eran los vecinos deseados y sobre todo aquellos *no* deseados permitió que los habitantes comenzaran a poner en palabras y a desnaturalizar aquellos mecanismos de dominación parte de su vida cotidiana.

Sin embargo, las clases medias de las zonas aledañas fueron críticas de la posición del municipio respecto a Carlos Gardel: al anunciarse públicamente la urbanización del

---

<sup>16</sup> La asignación de viviendas fue establecida en base a la población que había sido censada en 2004 incluyendo a aquellas personas que se encontraban presas. Esto diferencia a esta experiencia de otras en donde el derecho a la vivienda estaba supeditado a la existencia de antecedentes penales. En otras experiencias si se identificaba que una persona era participante de los PEC –replicados en otros municipios-, se podía inferir que había tenido conflictos con la ley. En este sentido, el cruce de base de datos era central para identificarlos.

<sup>17</sup> Se recolectaron distintas situaciones de presión. Por ejemplo familiares de residentes del barrio se instalaron en el asentamiento con la intención que se les adjudicara una vivienda; o aquellos clanes familiares acostumbrados a “la ley del más fuerte” presionaban para conseguir determinada vivienda o que se les otorgara viviendas discrecionalmente. Funcionarios del municipio comentaron que estos conflictos debieron ser dirimidos en forma personal, lidiando con las particularidades de cada caso.

<sup>18</sup> Según el informe del Municipio, el 85% de los vecinos privilegiaron la ubicación y sólo el 15% la cercanía a vecinos.

asentamiento, el Foro de Seguridad de Palomar<sup>19</sup> presentó sus quejas y recolectó cinco mil firmas que presentaron junto a un petitorio al municipio con el fin de evitar la construcción. A los reclamos del Foro se sumaron los cortes de calle por los médicos del Hospital Posadas, quienes también se oponían a que se ocupe el predio lindante.

La intervención urbanística impulsada en el barrio fue sobrepasada por una variedad e intensidad de repercusiones de distintos sectores municipales. Ésta tuvo un efecto que no se había anticipado: se cristalizaron problemas de salud, trabajo y violencia; los habitantes contaron por primera vez con un receptor institucional a quien presentar sus demandas. Fue entonces que se creó el Centro de Orientación Comunitaria en donde operan todas las direcciones que, de a poco, comenzaron a trabajar en la zona.

Estos nuevos espacios de participación entre el Estado y los ciudadanos abren la posibilidad de funcionar como un nuevo mecanismo institucionalizado de distribución de recursos para el barrio. En este sentido, a partir de la información socio-demográfica del Censo del 2001, las políticas sociales tienen como fin último los intereses particulares y las necesidades de este espacio urbano. Sería de importancia poseer mayores herramientas para evaluar las potencialidades a largo plazo que tendrán las nuevas dinámicas participativas contenidas en estas políticas sociales, ya que comienzan a instalarse mecanismos para dirimir conflictos relacionados a vivienda de una manera no discrecional ni violenta. A pesar de la visibilización de las necesidades de Carlos Gardel, el accionar de otros actores (por ejemplo la policía, la empresa, el Foro) que son parte del funcionamiento de las mismas políticas estatales, puede, contradictoriamente, reproducir lógicas de dominación y estigmatización social.

### **Análisis – conclusión: ¿Quién es el destinatario de las intervenciones estatales?**

A partir del nuevo milenio el Estado comienza a intervenir activamente en Carlos Gardel. Hemos observado dos políticas paradigmáticamente diferentes pero que,

---

<sup>19</sup> Como una de las medidas de la reforma de seguridad que el ministro de seguridad León Arslanián impulsó en 1998 en la Provincia de Buenos Aires, se crearon los Foros de Seguridad. Este foro está conformado por diferentes instituciones del área con diez miembros estables. El barrio Carlos Gardel cuenta con una representante de la capilla local.

paradójicamente, deben convivir en un mismo tiempo y lugar. Esto refleja de manera clara el sello contradictorio del Estado y el formato actual de implementación de políticas.

En este sentido estos dos tipos de políticas grafican las formas en que se piensan las políticas públicas (sean estas de seguridad o sociales) para los ciudadanos. A raíz de una falta de coordinación entre niveles de gobierno, ausencia de políticas integrales y de largo plazo, las políticas muchas veces van en direcciones contradictorias. Ésto acarrea una mayor o menor prevalencia de la noción de ciudadanía que supuestamente las guía.

Tomamos aquí la definición de ciudadanía social de T.H. Marshall:

*“La ciudadanía es un status otorgado a aquellos que son miembros plenos de la comunidad. Quienes poseen este status son iguales respecto de los derechos y obligaciones con los que el status es otorgado”.*<sup>20</sup> ([1950] 2000: 36)

El espíritu mismo de la idea de ciudadanía es alcanzar la igualdad de derechos. Aunque Marshall aclara que no hay un set de derechos universalmente reconocidos, entiende que aquellos que son (y van siendo) reconocidos, deben ser para todos los ciudadanos de la misma manera. Sin embargo, Marshall también advierte que la clase social es un sistema basado en la desigualdad y que colisiona con la idea igualitaria que la ciudadanía sostiene.

Esta advertencia es precisamente lo que hemos podido observar en el caso de Gardel y las dos políticas analizadas. Ambas tienen como objetivo garantizar *ciertos* derechos de *ciertos* ciudadanos. Es importante dar cuenta de la lógica de las políticas públicas y cuáles son los sectores que se toman como sujeto de derechos, para entender las nuevas especialidades que la construcción de derechos conlleva.

Entonces, la política de seguridad se focalizan *en* pero no son *para* los habitantes de Gardel, quienes se podría argumentar son vistos como una forma de "underclass" (desde la perspectiva de Charles Murray). Este sector social, aunque en la realidad

---

<sup>20</sup> Nuestra traducción. “Citizenship is a status bestowed on those who are full members of a community. All who possess the status are equal with respect to the rights and duties with which the status is endowed”.

conformado (como cualquier otro) por una composición heterogénea, es un blanco fácil para canalizar y localizar el resentimiento y los miedos de la sociedad más extensa (Baumann 1988). Los habitantes de Gardel son presentados y representados en los medios de comunicación como homogéneos y, a partir de mensajes llenos de estereotipos se construye una visión plenamente moral de su condición socio-económica (operación característica de la conformación de un “underclass”). Estas imágenes negativas proveen un foco fácil de estigmatización y hostilidad por parte de los sectores medios aledaños al barrio.

En esta misma dirección, al realizar la encuesta de victimización sólo en los espacios linderos, el Estado asume que no sólo los principales, sino los únicos, victimizados son los residentes del Palomar, excluyendo a los habitantes de Gardel. Según esta lógica, no podemos preguntar si el derecho a ser protegido, puede solamente otorgarse al “ciudadano” de la clase media. Incluso, dado que en los mapas municipales el territorio en donde está ubicado el barrio figura como un descampado, para el Estado tampoco parecieran encontrarse allí “ciudadanos” a los cuales proteger más allá de las avenidas que demarcan el barrio.

En el marco de una política social con claros objetivos de fortalecimiento de ciudadanía, las políticas de urbanización si consideran a los habitantes del barrio como sujetos del derecho a la vivienda digna. La utilización de criterios objetivos en la adjudicación y la participación activa en el proceso contrasta con la implementación local de la misma política nacional en otros enclaves bonaerenses (el caso más paradigmático es la del barrio de La Cava). Sin embargo, la presencia del aparato social del Estado en el marco de una política con claros objetivos de fortalecimiento de ciudadanía, siguen funcionando mecanismos de estigmatización social de la mano de los sectores medios. Observamos que hay una idea de “barrio decente” en contraste con la de una “villa indigna”, que se registra en la resistencia por parte de los vecinos a la urbanización y a la apertura del barrio. Finalmente, es el Estado quien debe velar por la igualdad de derechos y el principio de no discriminación que lo rige. En este sentido, al circunscribir la política social a la circunferencia del barrio y adquirir ésta una demarcación estrictamente geográfica se denota la ausencia de mecanismos que puedan revertir el carácter discriminatorio de las relaciones sociales en el municipio.

## Bibliografía

- Auyero J. 2000a. The hyper-shantytown. Neo-liberal violence(s) in the Argentine slum. *Ethnography* 1: 93-116
- Baumann, Z. (1998b) *Work, Consumerism and the New Poor*, Open University, Buckinham.
- Caldeira, Teresa. 2000. *City of Walls: Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo*. California, University of California Press.
- Dammert L. y Arias P. (2007) “El Desafío de la Delincuencia en América Latina: Diagnóstico y Respuestas de Política” en Dammert L. *Seguridad y Violencia: desafíos para la ciudadanía*, Flacso, Santiago
- Kosovsky, Darío. 2007. “Delito y Análisis de la Información en Argentina”, en G. Kaminsky, D. Kosovsky y G. Kessler *El Delito en la Argentina Post-crisis. Aportes para la comprensión de las estadísticas públicas y el desarrollo institucional*. Friedrich Ebert Stiftung, Ciudad de Buenos Aires.
- T.H.Marshal (2000 [1950]) “Citizenship and Social Class” in Pierson C. and Castles A. (2000) “*The Welfare State Reader*”, Polity, London.
- Svampa, Marystella. 2001. *Los que Ganaron. La Vida en los countries y en los Barrios Privados*. Buenos Aires, Ed. Biblos.

## Lista de la Documentación Utilizada

- C+D. 2007. *Video sobre el Proceso de Adjudicación de Viviendas*. C+D.
- CELS. 2003. *Informe Anual de Derechos Humanos 2002-2003*. CELS, Buenos Aires.
- CELS. 2004. *Informe Anual de Derechos Humanos 2004*. CELS, Buenos Aires.
- Ciafardini, Mariano. 2006. *Delito Urbano En La Argentina. Las Verdaderas Causas Y Las Acciones Posibles*. Ariel, Buenos Aires.

Di Marco, Graciela et al. 2006. *Ejercicio de Derechos y Capacidades Institucionales en la implementación de un programa de inclusión social*. 3er Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Universidad de Campiñas, Brasil.

Dirección Nacional De Política Criminal. 2002. Estudio de Victimización Frecuencias de Resultados. Zona Aledaña al Plan de Prevención Comunitaria, Partido De Morón. Ministerio De Justicia, Seguridad Y Derechos Humanos de la Nación, Buenos Aires.

Dirección para la Producción Social del Hábitat. *Historia y Proyecto de Urbanización*. Municipio de Morón.

Dirección para la Producción Social del Hábitat. *Descripción de la Urbanización para Revista*. Municipio de Morón.

Dirección para la Producción Social del Hábitat. *Plan de Promoción Socio-urbana de los barrios Carlos Gardel y Pte. Sarmiento*. Municipio de Morón.

Dirección para la Producción Social del Hábitat. *Relevamiento Urbano-Social Conjunto Habitacional "Presidente Sarmiento" - Villa "Carlos Gardel"- "Nueva Urbanización Barrio Carlos Gardel"*. Municipio de Morón.

Policía, Jefatura Departamental Morón. 2003. *Estadística Delictual*. Sección Estadísticas, Centro de Operaciones Policiales, Ministerio de Seguridad, Provincia de Buenos Aires.

Policía, Jefatura Departamental Morón. 2004. *Estadística Delictual*. Sección Estadísticas, Centro de Operaciones Policiales, Ministerio de Seguridad, Provincia de Buenos Aires.

Policía, Jefatura Departamental Morón. 2005. *Estadística Delictual*. Sección Estadísticas, Centro de Operaciones Policiales, Ministerio de Seguridad, Provincia de Buenos Aires.

Policía, Jefatura Departamental Morón. 2007. *Estadística Delictual (Enero a Noviembre)*. Sección Estadísticas, Centro de Operaciones Policiales, Ministerio de Seguridad, Provincia de Buenos Aires.

Policía, Jefatura Departamental Morón. 2006. *Estadística Delictual*. Sección Estadísticas, Centro de Operaciones Policiales, Ministerio de Seguridad, Provincia de Buenos Aires.

Policía, Jefatura Departamental Morón. 2006. *Mapas Delictuales - 2da Quincena de Abril "Distrital Morón"*. Policía, Provincia de Buenos Aires.

Subsecretaría de Seguridad y Defensa Civil. 2004. *Informe Delictual – Homicidios*. Municipio de Morón.

Subsecretaría de Seguridad y Defensa Civil. 2005. *Informe Delictual – Homicidios*. Municipio de Morón.

Subsecretaría de Seguridad y Defensa Civil. 2006. *Informe Delictual – Homicidios*. Municipio de Morón.

Subsecretaría de Seguridad y Defensa Civil. *Programa de Prevención Comunitaria – Informe de Gestión*. Municipio de Morón.

Subsecretaría de Seguridad y Defensa Civil. 2007. *Plan Nacional de Prevención del Delito – Programa Comunidades Vulnerables – Informe 1er Semestre 2006*. Municipio de Morón.

Subsecretaría de Seguridad y Defensa Civil. 2007. *Plan Nacional de Prevención del Delito – Programa Comunidades Vulnerables – Informe 2do Semestre 2006*. Municipio de Morón.

Subsecretaría de Seguridad y Defensa Civil. *Foros Vecinales de Seguridad*. Municipio de Morón.



Dirección para la Producción Social del Hábitat. *Datos socio-demográficos del Barrio Carlos Gardel*. Censo Provincial del 2004.