

Las políticas habitacionales y la gestión de la marginalidad: El programa "Mi casa, mi vida"

Por Luciana Capellino, María Belén Espoz Dalmaso y Ileana Ibáñez

Introducción

Durante el año 2004, el Ministerio de la Solidaridad de la Provincia de Córdoba generó respuestas habitacionales para familias pobres estructurales afectadas por las inundaciones del Río Suquía y sus afluentes, ubicadas en asentamientos urbanos de la ciudad de Córdoba. Dentro de los programas de Hábitat Social, el programa denominado "Mi Casa, mi vida" concretó el traslado de numerosas familias, en el marco del plan de nuevas viviendas que el Gobierno comenzó a construir en el año 2003.¹

Hasta el presente las "ciudades-barrios" inauguradas son: "Ciudad de Mis Sueños" (565 viviendas), "Ciudad Obispo Angelelli" (564), "Ciudad Evita" (574), "Barrio 29 de Mayo-Ciudad de los Cuartetos" (480), "Ciudad de los Niños" (412), "Ciudad Juan Pablo II" (359), "Ciudad Ampliación Ferreyra" (460), "Ciudad Villa Retiro" (264), "Ciudad Parque Las Rosas-Matienzo" (312) y Ciudad- Sol naciente (638).² Estos barrios están ubicados en la periferia, lo que implica una desvinculación con la ciudad en términos de presencias y una exclusión de la pobreza en términos visuales.

En este sentido, se producen transformaciones en las prácticas de socialización, desde las más cotidianas a las más estandarizadas (trabajo, educación, consumo). A varios kilómetros de la ciudad capital, los "habitantes" de estos nuevos complejos habitacionales deben reestablecer lazos no solo al interior de estas nuevas "Ciudades-Barrios", sino también reconectarse desde otro lugar con las condiciones de pobreza y marginación. Consideramos que esta política habitacional acentúa la situación de exclusión de los sujetos al sumar a la segregación económica y social, la expulsión espacial. Este tipo de políticas y programas focalizados que el estado cordobés (pero también a nivel nacional y regional) ha implementando, redefinen las relaciones del Estado con la pobreza, a la vez que transforma las relaciones intersubjetivas.

¹ Información publicada en la página web del gobierno de Córdoba: <http://www.cba.gov.ar>

² En el marco del mismo programa, se han construido viviendas en distintos barrios de la ciudad de Córdoba bajo la forma de "ampliación" de los mismos, y no se reconocen bajo la denominación "ciudad": Barrio Renacimiento (233) Barrio San Lucas (230), Ampliación Cabildo (570)

Como decíamos, estas transformaciones a nivel regional han sido progresivas desde 1990 siguiendo los lineamientos propuestos por organismos internacionales de crédito, materializadas en el llamado Consenso de Washington. En este sentido, el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Iberoamericano de Desarrollo (BID) han intervenido en los Estados latinoamericanos con políticas económicas y sociales y fundamentalmente con financiamiento (provocando el endeudamiento progresivo de los Estados). Este es el caso de la Política Habitacional “Mi casa, mi vida”, que es financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) al ser enmarcado como “*Proyecto de Emergencia para la Rehabilitación Habitacional de los Grupos Vulnerables Afectados por las Inundaciones en la Ciudad de Córdoba, Provincia de Córdoba*” desde el cual se legitima el programa.

A continuación avanzaremos en la relación entre las políticas sociales y la lógica neoliberal como marco de lectura del programa “Mi casa, mi vida”. Luego estableceremos un análisis comparativo de los lineamientos de BID y la política elaborada por el Estado cordobés, señalando continuidades y diferencias en términos discursivos -que han sido preformativas de la intervención material y práctica-. En este sentido, el análisis de estos documentos nos permitirá reconocer de qué manera la “exclusión” de la pobreza del espacio de la ciudad, redefine “ciudadanía (s)” estableciendo una nueva forma de pensar la “ciudad” en términos comunitarios.

La lógica neoliberal y la redefinición de Políticas sociales en Latinoamérica: rol de los organismos internacionales de crédito.

Como señalamos anteriormente, los organismos internacionales de crédito promueven la resolución de los conflictos sociales en la región mediante la aplicación de políticas neoliberales. El financiamiento otorgado para la efectivización de las políticas públicas en América Latina considera especialmente el criterio de “rentabilidad” de dichas acciones.

En particular el BID ha basado su reputación en la promoción de la integración económica de los países de Latinoamérica con el mercado global, a través del comercio, la difusión y el establecimiento de una política neoliberal para el “desarrollo”. A efectos de su difusión, las políticas operacionales de este banco se dividen en dos: *políticas* que son comunes a todas las actividades de financiamiento, y *políticas sectoriales*, con lineamientos específicos sobre los distintos sectores de actividad

El programa de préstamos del BID sigue una serie de *estrategias*, proposiciones más amplias que buscan hacer operativos los *mandatos* de la Asamblea de Gobernadores para la institución. Las políticas operativas del Banco forman el marco regulatorio para la toma de decisiones y la prestación de asistencia a los países miembros prestatarios de la institución. Otro instrumento que se utiliza para preparar e implementar los proyectos es el de las *buenas prácticas*: estudios de casos y otros documentos que incorporan las lecciones aprendidas en una variedad de fuentes, incluyendo los propios proyectos financiados por la institución.

Los lineamientos políticos del BID se insertan en una nueva estructuración mundial del conflicto que tiende a la dispersión, en donde es difícil la articulación entre distintos ámbitos; el conflicto se expresa en términos sociales antes que políticos. De este modo, los actuales gobiernos neoliberales han reemplazado las anteriores políticas públicas de carácter comprensivo y procesual por programas sociales focalizados que inciden en los efectos y los síntomas de las “disfunciones” del sistema. Son fundamentalmente decisiones basadas en criterios técnicos para sanear los márgenes, los trastornos de la exclusión social que, a la vez, es condición para el funcionamiento del sistema. Como lo pretende el discurso dominante,

“el mundo económico es un orden puro y perfecto, que implacablemente desarrolla la lógica de sus consecuencias predecibles y atento a reprimir todas las violaciones mediante las sanciones que inflige” (Bourdieu:1998) en este caso, la intervención de la políticas públicas en el saneamiento habitacional.

El corrimiento de un discurso basado en la intencionalidad política de las acciones, a un discurso sostenido en un lenguaje organizacional, administrativo, económico -que caracteriza al modelo neoliberal-, transforma conjuntos de necesidades y problemáticas, cuyo análisis y solución se encuentra en la acción política, en necesidades administrativas relacionadas con la gestión o el saber experto. Por otro lado, tiende a redefinir necesidades clausurándolas en el plano de la esfera privada, familiar o psicológica (Fraser: 1993). Este plano discursivo se materializa en reformas estructurales del Estado que han sido posibles al ser caracterizadas como ‘inminentes’ e ‘inevitables’.

En este sentido, a partir de la década de los noventa, la política neoliberal promulgó reformas que tendían al achicamiento del Estado y la modernización del sistema económico. A mediados de esa década se articula un discurso de carácter

neoinstitucional, que construye una visión distinta de la crisis, centrada en el análisis de la “calidad de las democracias”³.

En el caso de Latinoamérica y particularmente de nuestro país, el conjunto de reformas estructurales fueron “recomendadas” por los organismos internacionales de crédito: además del BID, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Sus equipos técnicos consideraban que la disminución del gasto social era la única estrategia posible para la salida de la crisis.

Esto implicó la intervención directa de estos organismos de crédito y los ministros de economía de los diferentes países en áreas sociales y culturales. En este sentido:

“El objetivo es un Estado que se construya no en torno a su tamaño o niveles de intervención, sino en el desarrollo de sus capacidades, las cuales deben tender a convertirlo en una institución autónoma de los poderes fácticos, eficaz y eficiente” (De Piero, 2005: 85).

Se plantea así una especie de desdoblamiento discursivo: el liberalismo (y sobre todo el neo-liberalismo), afirma que necesita un Estado reducido, pero en realidad ocurre lo contrario: Necesita un Estado que establezca las condiciones para el funcionamiento del mercado y a la vez garantizar esas condiciones. Aunque en su discurso y en su practica in-visibilice la magnitud de sus acciones.

En este sentido, dentro de la estrategia de modernización del Estado que propone el BID, se expresa explícitamente que

*“el desarrollo equitativo y sustentable requiere de un Estado democrático, moderno y eficiente que promueva el crecimiento económico proporcionando *un marco regulatorio apropiado para el funcionamiento de los mercados; que garantice un ambiente de estabilidad macroeconómica y de confianza y seguridad jurídica y política; que sea capaz de adoptar políticas económicas y sociales apropiadas para la reducción de la pobreza y la conservación del ambiente; y que implemente esas políticas de una manera eficiente, transparente y responsable.*”⁴*

De esta manera, el discurso economicista atraviesa la cuestión social y la organiza, a través de la confección de políticas públicas.

3

“En el plano histórico, esta lectura es coincidente con las llamadas reformas de segunda generación (el post Consenso de Washington) impulsadas por los organismos multilaterales de crédito, que consisten básicamente en la reforma del poder judicial, la flexibilización laboral, la reforma de los sistemas de ayuda social, de salud y tributario”. (De Piero, 2005: 84)

⁴ Página oficial del BID: <http://www.iadb.org> (Cursivas nuestras)

El discurso sobre la pobreza: Capital social y resiliencia

La resolución de diversas problemáticas, en especial la pobreza, se reduce a un tema de gestión y administración de recursos, determinando como principales equívocos la baja calidad, la inequidad y la ineficiencia del sistema de administración.

Una de las “recomendaciones” más profusas de estos organismos para mejorar la gestión, ha sido la implementación de planes sociales focalizados. Éstos naturalizan un modo de intervención estatal presentando a las políticas públicas como basadas en criterios técnicos de eficiencia y científicidad, despojándolas, de esta manera, de sus aristas políticas. Se establece así un modelo con criterios de inclusión que relaciona Estado y sociedad civil, pero que ignora la fractura social y las desigualdades materiales y simbólicas que lo atraviesan. El nuevo criterio de inclusión se fundamenta en conceptos que llaman a la sociedad civil a tomar un rol “solidario”, a realizar programas de “voluntariados”, entre otros.

En este sentido, uno de los conceptos claves es el de “capital social”, término utilizado por primera vez por Pierre Bourdieu⁵ para dar cuenta de aquellos recursos que permiten establecer relaciones formales e informales, es decir, pertenencia a un grupo. Ciertos estudios en la década del noventa sostuvieron que la promoción del capital social era la nueva clave para “abrir las puertas del desarrollo”:

“Implícitamente se está sosteniendo que el capital social puede ser la herramienta que permite reconstruir los lazos sociales (y la sociedad misma) que el mercado tiende a destruir (y al mismo tiempo que ese proceso de reconstrucción no necesita plantear cambios en el modelo económico para plantear el objetivo)” (De Piero, 2005: 124).

El BID fue uno de los primeros que alentó la utilización del concepto de capital social como una de sus modalidades de acción “recomendadas”. Este término es productivo para el Banco en tanto significa promover la conformación de redes de relaciones entre sujetos, ONGs, organismos estatales, sector privado etc, como modalidad resolutive de cuestiones sociales como la pobreza. Se reparten

⁵ “El capital social es el conjunto de recursos movilizados ... a través de una red de relaciones más o menos extensa y mas o menos movilizable que procura una ventaja competitiva” Esta definición incluye los diferentes tipos de capital en juego. (Bourdieu:1998b)

responsabilidades y nadie es “responsable”. Se promueve así en las políticas públicas, la autogestión y la constitución de “lazos”: “solidarios”, “comunitarios”, entre los propios relegados del sistema para gestionar y modificar su situación de carencia.

Otro concepto sociológico fundamental utilizado por estos organismos es el de “resiliencia”⁶, que hace referencia a la “*capacidad de recobrar y mantener conductas adaptativas luego de atravesar situaciones de daño*” (Rosenfeld-Cardarelli en Duchazky, 2000: 37).

De este modo, las intervenciones del Estado en materia de política social tienen por eje el fortalecimiento del capital social y la resiliencia. Problemáticas estructurales como la marginalidad, la desnutrición, el analfabetismo, el desempleo, se resolverían reforzando aspectos psico-sociales de los sujetos que padecen estas condiciones materiales de vida. De allí que estos organismos recurran constantemente para la confección de sus políticas a tópicos como “solidaridad”, conformación de “autoestima” y “motivación”. En este contexto general, brevemente reseñado, se sitúa el diseño y realización de la política habitacional “Mi casa, mi vida”.

Análisis comparativo: lineamientos del BID y Programa nuevos barrios del Estado cordobés.

El marco programático más amplio en el cual se inserta el programa **NUEVOS BARRIOS “Mi casa, mi vida”**, es el *Programa de Apoyo a la Modernización del Estado de la Provincia de Córdoba* (PAME), financiado con recursos del Préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) al Estado Cordobés⁷ y contrapartida local. Dentro de este programa, el “*Proyecto de Emergencia para la Rehabilitación Habitacional de los Grupos Vulnerables Afectados por las Inundaciones en la Ciudad de Córdoba, Provincia de Córdoba*” (Proyecto de Emergencia de aquí en más) es lo que se operacionaliza como el programa **NUEVOS BARRIOS, “Mi casa, mi vida”**.

El proyecto de Emergencia, al ser parte del PAME, debe ser compatible con las políticas del BID sobre “Desastres Naturales e Inesperados” (OP-704),

⁶El término resiliencia se refiere originalmente en ingeniería a la capacidad de un material para adquirir su forma inicial después de someterse a una presión que lo deforme. Al hablar de resiliencia humana se afirma que es la capacidad de un individuo o de un sistema social de vivir bien y desarrollarse positivamente, a pesar de las difíciles condiciones de vida y más aún, de salir fortalecidos y ser transformados por ellas. (http://aiur.us.es/~kobukan/la_resiliencia.htm)

⁷ Contrato de Préstamo 1287/OC-AR.

“Reasentamientos involuntarios” (OP-710), “Desarrollo urbano y vivienda” (OP-751) y “Medio Ambiente” (OP-703).

Se considera que el programa responde a estas normativas en función del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 2565/01, del 19 de octubre de 2001 por el cual el Poder Ejecutivo de la Provincia declara “*El ESTADO DE EMERGENCIA HÍDRICA Y SOCIAL EN EL DEPARTAMENTO CAPITAL DE LA PROVINCIA, en todo lo que hace a la vera y márgenes del RÍO SUQUÍA, canales de riego, márgenes de cauces fluviales y en zonas pasibles de inundación*”⁸. Esta declaración es una exigencia de la operativa del BID para acceder al préstamo. Así, la operativa del BID sobre desastres naturales (OP-704) manifiesta lo siguiente:

“A. Los miembros prestatarios del Banco son siempre vulnerables a las emergencias debidas a desastres naturales e inesperados (...). como también los accidentes que afectan muy negativamente a la producción económica o el medio ambiente (...) Estos producen una catástrofe de grandes proporciones, que causa muchas muertes o afecta gravemente a la economía nacional, o ambas cosas, dañando la infraestructura y las construcciones en obra, y acarreando pérdidas de bienes materiales.”

En este punto es necesario señalar que existen graves contradicciones entre los lineamientos de las políticas del BID y los del *Programa de Apoyo a la Modernización del Estado de la Provincia de Córdoba* (PAME): El proyecto que diseñó el gobierno cordobés, hace referencia a dos operativas del BID que se excluyen mutuamente: “Desastres Naturales e Inesperados” (OP-704) y “Reasentamientos involuntarios” (OP-710). Ya vimos anteriormente los rasgos generales de la OP-704, ahora veamos los de la OP-710⁹:

“Esta política abarca todo desplazamiento físico involuntario de personas causado por un proyecto del Banco. Excluye los planes de colonización así como el asentamiento de refugiados o víctimas de desastres natural”. Como objetivo específico se plantea el minimizar las alteraciones en la vida cotidiana de las personas que viven en la zona donde se llevará a cabo el proyecto. Esto implica el evitar la posibilidad de desplazamientos de su hábitat y en caso de ser absolutamente necesario el reasentamiento, se promueve la participación de los beneficiarios del proyecto de manera equitativa. En la misma línea argumentativa se presentan los principios de la política y las consideraciones especiales estipulan como “*principio rector el perturbar*

⁸ Reglamento Operativo del préstamo del BID.

⁹ Información extraída de la pagina web del BID <http://www.iadb.org>

al mínimo a la población afectada... El plan asegurará también que las personas desplazadas tengan acceso a oportunidades de empleo y servicios urbanos equivalentes o mejores...¹⁰“.

En consonancia con las operativas citadas, el gobierno de la Provincia de Córdoba redacta el “*Proyecto de Emergencia para la Rehabilitación Habitacional de los Grupos Vulnerables Afectados por las Inundaciones en la Ciudad de Córdoba*”. ¿Cuáles son las implicancias de definir como cuestión social, no las condiciones que determinaron la llegada y asentamiento de estos sujetos en los márgenes del río, sino una situación de catástrofe natural de “emergencia hídrica”?

Consideramos que al declarar la emergencia por “catástrofe natural” se evade toda discusión sobre los objetivos y contenidos del programa amparado en la “urgencia” de la situación. Esta misma “urgencia” posibilita el acceso inmediato a un crédito del BID bajo ciertas “condiciones”, “recomendaciones”. Se renuncia así a considerar condicionamientos estructurales de la pobreza que no se ponen en cuestión en ningún punto. Sin embargo, es necesario que los sujetos tengan este atributo para acceder al programa; para ser considerado “vulnerable” no sólo basta con habitar situaciones de pobreza, sino también hay que demostrar cuán pobre se es para “merecer” ser “beneficiario” del Estado.■

Análisis de los documentos que enmarcan la política habitacional en Córdoba

En cuanto al análisis del planeamiento y la ejecución del PAME, analizaremos dos documentos: el Reglamento Operativo del proyecto, y la cartilla de presentación del programa que realizó el gobierno cordobés. En ambos documentos encontramos coincidencias pero también disidencias importantes.

Por un lado, el Reglamento Operativo (RO) del Proyecto de Emergencia enuncia como objetivo general “*Apoyar las acciones emprendidas por el Gobierno de la Provincia de Córdoba para restituir la infraestructura habitacional a las personas que integran los Grupos Vulnerables Afectados por las inundaciones producidas por el Río Suquía (...)*”. Se hace referencia a “restituir” las viviendas ya que se supone, en el marco del proyecto, que las viviendas fueron afectadas por las inundaciones¹¹.

¹⁰ Página Web oficial del BID <http://www.iadb.org>

¹¹ En la realidad, la mayor parte de las viviendas de los grupos reasentados fueron arrasadas por topadoras, al llevarse a cabo la operación de desalojo, y no por las inundaciones del río, tal como han sido expresado por los individuos involucrados en las entrevistas realizadas y publicadas en la *Revista Desafíos Urbanos* N° 49, del 2005.

En la Cartilla, el objetivo general del programa es anunciado de la siguiente manera: “*contribuir al mejoramiento integral del hábitat y las condiciones de vida de las familias beneficiarias*”-no se dice nada acerca de las inundaciones. Este objetivo permitiría pensar un campo de posibilidades de acción para mejorar el hábitat: por ejemplo, un programa de refuncionalización de viviendas o en el otro extremo, trasladar a las familias a otros núcleos habitacionales.

Además de desaparecer el por qué se debe mejorar el hábitat (recordemos que la causa de esta política son las inundaciones) la Cartilla cambia la nominación de los sujetos: de “Grupos Vulnerables” –tal como aparece en el RO- al de “familias beneficiarias”. Podemos decir que la transferencia de la “dolencia” (sostenida en la idea de vulnerabilidad) al “don” (en la idea de beneficio) configura una legitimidad de la intervención estatal. Preestablece un sujeto pasivo “favorecido” y un sujeto agente (el Estado) “favorecedor”. Esta interpelación por parte del Estado no encuadra a estos sujetos en la categoría de ciudadanos -que por derecho y no por beneficio tendrían capacidad de decisión- sino que los constituye en beneficiarios. Esta operación fisura en la práctica la ficción de ciudadanía universal de derecho.

Los sujetos de la política habitacional: “sujetos vulnerables”

Si profundizamos en la definición de los sujetos a los que se destina el Proyecto que figura en el RO (y desaparece en la Cartilla), éstos son identificados como “Grupos Vulnerables”, nominación que es tomada directamente del PAME.

Si nos detenemos un instante en el adjetivo “vulnerables”, podemos anotar algunos de sus sinónimos: sensibles, inermes, inseguros. En el diccionario encontramos “*vulnerable: Adj. Que puede ser herido o recibir lesión, daño o menoscabo*”¹². “Ser vulnerable” connota un atributo del propio sujeto o grupo. Decimos que implica un atributo propio del sujeto en el sentido que al “ser vulnerable a un daño”, se supone que la fuente del mismo es estable y lo que difiere son las capacidades de los grupos o sujetos para enfrentarse a él (puedo ser vulnerable o invulnerable a algo). En este sentido, si comparamos el adjetivo “vulnerable” con el adjetivo “afectado” (que es utilizado también) notamos que en el segundo caso el adjetivo permite identificar un agente exterior que realiza la acción (“afecta a”), mientras que en el caso de “vulnerables”, no se identifica una causa externa (como ejemplo, tómesese la diferencia entre los adjetivos “pobres” y “empobrecidos”, “marginales” y “marginados”).

¹² Enciclopedia ilustrada *Sopena*. Editorial Ramón Sopena S.A. Barcelona. 1980.

Este reconocimiento de la capacidad o incapacidad de los sujetos de “enfrentarse a”, de superar “su” situación de “vulnerabilidad” es concomitante al concepto de capital social, de autogestión y en especial al ya señalado concepto de resiliencia que conforman el marco general de comprensión de las políticas focalizadas.

Detallando un poco más, “ser vulnerable” es más exactamente “ser vulnerable a”, necesitando otro término para completar su sentido, justamente el que refiera a la fuente de la lesión, daño o menoscabo. Por otra parte, si la distintividad /diferenciación de los sujetos destinatarios de la política está dada por este criterio de vulnerabilidad entendido como “mayor” vulnerabilidad, debería aclararse en relación a quienes (los que serían menos vulnerables, o invulnerables). En este sentido, se hablaría de “ser más vulnerable que”. Decir “grupo vulnerable” sin más no especifica ni delimita nada.

Con respecto a los criterios para determinar si estamos ante la presencia de un grupo vulnerable, el RO define:

“aquellos grupos constituidos por personas cuyos ingresos están por debajo de la línea de pobreza y que responden a las siguientes características: desempleadas, con discapacidad, mujeres jefas de hogar con niños a su cargo, ancianos, niños y adolescentes en situación de riesgo social”.

Podemos inferir que la situación de pobreza es la causa de la vulnerabilidad de los sujetos. El Proyecto, entonces, se enfoca en los Grupos Vulnerables que, habitando en zonas de riesgo, fueron afectados por las inundaciones del Río Suquía. Tenemos entonces un doble riesgo: un riesgo social, determinado por situaciones socio-económicas, contempladas en el PAME (Grupos Vulnerables), y un riesgo de desastre natural definido por situaciones ambientales (Afectados). En este caso es posible identificar el agente que afecta a los grupos: las inundaciones, pero que luego en la Cartilla se omite -al hablar de familias beneficiarias- reconfigurando de esta manera el motivo del proyecto, y como consecuencia de ello, la intencionalidad política del Estado Cordobés.

En la descripción de los objetivos específicos que hace la Cartilla, se define a la población destinataria de las acciones modificando también la condición de vulnerabilidad de los sujetos como primer ítem de prioridad, por el de afección: *“Apoyar los procesos de organización social, promoción comunitaria y desarrollo autosustentable de los grupos que fueron afectados por las inundaciones¹³ del Río Suquía, sus afluentes y canales, en especial aquellos relacionados con situaciones de pobreza y vulnerabilidad social”.*

Por otra parte, el proyecto tiene dos componentes fuertes: “Acompañamiento Social” o “**Componente Social**” por un lado (que engloba el Acompañamiento Social y

¹³ Subrayado nuestro.

la Rehabilitación Habitacional), y la “*Recuperación de Pasivo Ambiental*”, por el otro¹⁴.

En cuanto al primero, las unidades habitacionales son definidas en el RO como “**viviendas de interés social**” y responden –tal como se expresa en el RO- “*al modo de vida*” de estos grupos familiares de bajos ingresos, que “*deben tener la posibilidad de desarrollar en su terreno una economía de subsistencia y un sistema constructivo tradicional*”. Esto se traduce en modelos preconcebidos -de acuerdo a información obtenida de experiencias previas del gobierno- en materia de vivienda social. El tipo de “rehabilitación habitacional” a la que tienen derecho estos grupos definidos como “Vulnerables Afectados” es definida en términos de asistencia y no de participación; no se trata de lo que quieren, desean, imaginan, sino de lo que se merecen en su condición de pobreza.

Los mecanismos discursivos utilizados para el diseño del proyecto naturalizan la condición de pobreza por su inclusión como *una* respuesta a *un* “desastre natural”, permite establecer un contexto de catástrofe que a su vez da lugar a la introducción de un contexto de cambio. De esta manera, se presenta el proceso de modernización como una evolución natural y selectiva, dado que no se determinan quiénes son los sujetos productores de este cambio –ni tampoco quienes son los “productores” de la pobreza que queda atada a la categoría “desastre natural”.

El objetivo general que se plantea en el subcomponente social¹⁵ del RO es: “*acompañamiento social y acciones de promoción para la participación de los beneficiarios en la gestión del proyecto*”. Se trata de promover la participación de los “beneficiarios” en todas las etapas (planificación, ejecución y consolidación) de las intervenciones, siguiendo la normativa del BID¹⁶. Esta meta deberá analizarse en cuanto

¹⁴ El préstamo del BID es de US\$ 96.204.250 y solamente se destina al acompañamiento social, US\$ 1.628.571 (que incluye el equipamiento social básico de salud y educación). Este subcomponente es llevado a cabo por la Agencia Córdoba Solidaria. El subcomponente de Rehabilitación Habitacional (infraestructura) estará a cargo de la Dirección Provincial de Vivienda, y es al que se destina el grueso del presupuesto: US\$ 111.207.629 (US\$ 94.575.679 aportados por el BID y US\$ 16.631.950 aportados por el Gobierno Cordobés). Reglamento Operativo del préstamo del BID.

¹⁵ La metodología utilizada para llevar a cabo este objetivo es denominada: “*Estrategia de Intervención Socio-habitacional*” y es ejecutada por la Agencia Córdoba Solidaria

¹⁶ El BID establece que la participación de la comunidad se deberá constituir en un factor relevante en el Plan de relocalización, el que “*incluirá las consultas que se realicen de una manera oportuna y socio-culturalmente adecuada, con una muestra de personas representativas de las comunidades desplazadas y receptoras. Durante la etapa de diseño, se realizarán consultas que continuarán durante la ejecución y el seguimiento del Plan (Proyecto), ya sea de manera directa o por la vía de instituciones representativas y organizaciones de la comunidad*”. Aquí se ve claramente que, cuando el BID habla de participación, se refiere, como ya analizamos, a consultar a la comunidad y no a la intervención de la comunidad en la toma de decisiones.

a su cumplimiento con el trabajo de campo, pero pueden anotarse algunas cuestiones. Cuando se habla de participación comunitaria, se pueden estar nombrando varias cosas (consulta, difusión, asesoramiento, involucramiento, gestión compartida, decisión, consenso, etc.). En este caso específico, el diagnóstico empezó con un análisis de datos secundarios para ubicar los asentamientos, un censo en los lugares seleccionados (en donde se tomó a los vecinos como informantes, no como co-partícipes del proceso de diagnóstico), seguido de la *“Presentación y Difusión del Programa y Establecimiento de Acuerdos con las Comunidades Beneficiarias”*. Nótese que se trata de presentar un proyecto ya elaborado, *“brindando información a cada familia sobre el proyecto específico de su comunidad”*¹⁷. De este modo, se utiliza un modelo difusionista de comunicación, en el cual las decisiones ya han sido tomadas y la participación de la comunidad se reduce a conocer esas decisiones. En todas las demás etapas también predomina el componente de instrucción de los sujetos por sobre el de participación.

Esto es reforzado en la Cartilla, en su 4° y 5° objetivo que refieren al capital social de los sujetos. El primero de ellos enuncia: *“Fortalecer los procesos de organización social y de redes comunitarias de la población beneficiaria”*. Referido a este punto, el BID establece para el reasentamiento involuntario, que se logre *“un mínimo desmantelamiento de sus redes sociales, oportunidades de trabajo o producción”*. En la cartilla, se omite todo lo referido a oportunidades de trabajo y producción, y se pone el énfasis en la organización social y las redes comunitarias. De allí que el quinto objetivo de la Cartilla enuncia *“Promover la participación de las familias en la gestión del proyecto”* y que resulta del direccionamiento del BID –con omisiones puntuales del mismo lineamiento–.

En este punto en el RO y en la Cartilla -de manera más general- uno de los objetivos es fortalecer las experiencias de acompañamiento social. Para ello se establece que el equipamiento social mínimo implica, en cuanto a la *“Atención primaria de la salud”*, un (1) policlínico o centro de Atención Primaria de la Salud por cada 800 a 1000 habitantes; y en cuanto a *“Educación inicial y Primaria”*, una (1) escuela por cada urbanización de no menos de 250 soluciones habitacionales”. En la realidad, se tratará de dispensarios colapsados que ni siquiera infraestructuralmente -aún en abstracto- están preparados para absorber la demanda mínima de salud¹⁸.

¹⁷ Reglamento Operativo del préstamo del BID.

¹⁸ Como pudimos apreciar en nuestros primeros acercamientos a campo (el la ciudad-barrio “Ciudad de mis Sueños”) y según lo expone la encargada del Centro de Salud *“Acá el Dispensario tiene turnos,*

Otro punto a analizar es lo que en el RO se denominan, “*intervenciones básicas*”, cuyo diseño e implementación también está a cargo del Gobierno y del BID, lo que demuestra una vez más al carácter ficticio que posee la categoría “participación e intervención” de los sujetos involucrados. Las intervenciones se refieren a:

Reinserción Laboral: A la posibilidad original que se les brinda a las familias para desarrollar una economía de subsistencia -mediante el cultivo de huertas y la cría de animales- en los terrenos entregados, se sumarán “*nuevas acciones de acompañamiento social relacionadas con la generación de trabajo e ingresos destinadas a facilitar la reinserción laboral de los beneficiarios*”¹⁹.

El objetivo específico es la generación de trabajo e ingresos de los beneficiarios y contempla acciones integradas de *capacitación, educación e inserción laboral* en competencias básicas para jóvenes entre 15 y 24 años con escolaridad primaria completa, y la consolidación, apoyo técnico y desarrollo funcional de *incubadoras de microempresas* que beneficiarían en su mayoría a las mujeres jefas de hogar.

Con respecto a esto, podemos plantear dos cuestiones. En primer lugar, la mayoría de los asentamientos fueron trasladados al “Gran Córdoba”, en la periferia de la Ciudad, lo cual rompe con las redes sociales de estos sujetos -que según el BID no deben ser “desmanteladas”-, en especial las vinculadas con la producción. En cuanto a las actividades compensatorias que se proponen, se focalizan en un público objetivo- jóvenes de 15 a 24 años- dejando de lado un amplio grupo de personas que están por encima de lo estipulado como prioritario²⁰. Si se define a los grupos afectados desde una situación de pobreza: ¿qué sucede con los gastos de traslado de los individuos para mantener su fuente de ingresos en el caso de que la tuvieran? Y más allá de los gastos: ¿cómo se tiene en cuenta las redes sociales tejidas por los individuos en ese ámbito?

En segundo lugar, en el contexto del programa habitacional, el término “microempresas” refiere a las actividades primarias –costura, producción de alimentos, implementación de huertas, cría de animales, etc.- que podrán ser desarrolladas por las personas –mediante el asesoramiento técnico que prescribe este punto. Se trata de prácticas para desarrollar una economía rudimentaria y no, como se pretende con el término de microempresa, una economía a escala formal. Se plantea la misma

horarios. El sistema actúa perversamente porque hace que se atiendan solo en guardias (...) Hay mucha tristeza por la historia infinita de la pobreza sin salida. En cuanto al equipo de salud, recién al año de estar acá, la gente comenzó a confiar en nosotros. El centro de salud articula todas las demandas”.

¹⁹ Reglamento Operativo del préstamo del BID.

²⁰ Y que en realidad son definidos como grupos prioritarios a quienes se destina el proyecto (mujeres jefa de hogar, discapacitados, ancianos, etc.) pero a los cuales se los excluye como prioritarios laboralmente.

disyuntiva que en el punto anterior: quiénes serán los consumidores de los productos o servicios de estas microempresas, si están ubicadas en la periferia de la Ciudad.

El segundo componente del Proyecto, el de Recuperación ambiental de las zonas de riesgo inundables desalojadas, estipula que las inversiones (US\$ 3.200.000) están destinadas a: *a) ampliar las Áreas Verdes de uso Recreativo en la Ciudad, b) neutralizar la posibilidad de instalación de nuevos asentamientos irregulares.* Este último punto sirve de garantía para evitar cualquier posibilidad de reasentamientos dentro de la Ciudad, acentuando el carácter de “expulsión” de la noción de “traslado”. Por esto una vez que las familias son trasladadas a las nuevas soluciones habitacionales se procede a la *“cicatrización del lugar en donde se encontraba el asentamiento trasladado, ampliando de esta forma los espacios verdes y de recreación en la ciudad de Córdoba”*²¹.

Los espacios en donde se localizan los asentamientos afectados por el desastre natural, *“afroitan problemas de inundación en forma periódica”* o son *“zonas de alto riesgo ambientales”*, por lo cual resulta dudosa la utilización de los mismos para recreación, en especial si se piensan realizar *“actividades de esparcimiento, deportivas y culturales”* –como se plantea en el RO- en esos mismos espacios. Esto nos pone de nuevo frente a una idea de “limpieza” de la Ciudad, sustentada en la idea de “cicatrización” –como herida provocada, no sólo por el “desastre natural”, que debe ser sellada y reparada para convertirse en un espacio “habitable”-. Pero también se establece que, en esos espacios *“recuperados”*, se incluirá todo el equipamiento *“afín”* a la recreación de los habitantes de la Ciudad de Córdoba que contribuya a mejorar la calidad de vida.

En este punto las contradicciones del objetivo del proyecto se ponen en evidencia y más que interpretar en él un intento de salvaguardar la integridad física de las personas, de sus viviendas, de un posible desastre natural –que efectivamente se dio en determinados lugares- podemos reconocer una “limpieza” visual –y a la vez excesivamente material- estableciendo de este modo, un ideal de Ciudad.

El programa “Mi casa, mi vida”

. Un primer acercamiento para el análisis del Programa NUEVOS BARRIOS, “Mi casa, mi vida”, se centra en la cartilla que operacionaliza al Proyecto. Se impone al análisis, el mismo nombre del programa: **“Mi casa, mi vida”**. Podemos pensar que la

²¹ Reglamento Operativo del préstamo del BID.

coma efectúa una elipsis (omisión). Lo que se suprime es el verbo, la frase se entiende entonces como “mi casa **es** mi vida”. El verbo **ser** designa una identidad. Podríamos decir: al tipo de casa corresponde el tipo de vida. Ahora, si lo que se dona es una forma específica de casa, no la posibilidad de construir la casa que quiero (por ejemplo, si estuviésemos en frente de un programa de ayudas financieras o materiales para construir mi casa donde yo quiera), y si esa casa, además, está situada en un lugar elegido previamente por el gobierno, ello implica una forma determinada de habitar el espacio. Primera fijación de los sujetos, en este caso, al espacio. Los sujetos tienen que hacer suya esa casa que se les da (**mi** casa), pero también tienen que hacer suya esa forma de habitar. Decíamos antes que la coma ocultaba un verbo que genera una identidad (es): mi casa es mi vida. El lugar y la forma en la que habito guardan identidad con todos los procesos que conllevan el vivir. Se lee entonces que los sujetos deben hacer suya la manera de vivir que se relaciona con esa manera de habitar, que de ningún modo eligen.

Pero podemos leer de otra forma la coma que separa “mi casa” de “mi vida”. Podemos pensar que lo que se elide es el nexa **luego**. Por ejemplo, si yo digo “el disparo, la muerte”. Puedo leer: el disparo, **luego** la muerte, en donde se denota una relación de sucesión pero a la vez de causa- efecto: lo que antecede causa lo que sigue. Estaríamos ante una implicación similar a la anterior: la casa que habito, determina la forma de vida. El adjetivo posesivo (mi) pone el acento en la posesión o propiedad de la casa y de la vida, borrando el carácter externo de la elección de la casa que se debe habitar (y dónde) y la vida que se debe vivir. Lo que pareciera decir el gobierno es “te doy la casa, te doy la vida”. Esto es lo que Foucault analiza cuando habla del “sistema de policía”: a partir del desarrollo de la teoría alemana este sistema se traduce como “administración de la vida” (cuidándonos de diferenciar el significado que adquiere la expresión “policía” del que posee en la doxa). Tanto el aparato estatal como este nuevo sistema, se ocupan de la salud, la higiene, los caminos, la seguridad, etc.; en fin, gestionan la materialidad fina de la vida (los detalles)²². Entonces, “Mi casa, mi vida” se traduce de este modo, en una intervención del Estado sobre el grupo definido como “vulnerables” -en el caso del RO- o “beneficiarios” -en el caso de la Cartilla-.

Pero también el programa se sitúa en un eje particular: calidad de vida diferente.

“El programa NUEVOS BARRIOS” es mucho más que una nueva casa, es caminar

²² A la emergencia de este sistema, Foucault la asocia al concepto de seguridad como “dispositivo” -que gesta las condiciones de seguridad para la población-. Se puede decir que esta faceta del sistema es autónoma al poder disciplinario: previene y anticipa los posibles riesgos que atenten contra la sociedad. Por lo tanto, la “seguridad” es un mecanismo anticipatorio: de allí que su capacidad preventiva haga posible la vida colectiva fundamentalmente en sus aspectos económicos.

*hacia una calidad de vida diferente*²³". Por un lado, los sujetos sólo tienen que "caminar hacia una calidad de vida diferente" que esta "ahí" esperándolos. Lo que no se aclara es si diferente es mejor. En este sentido, la política concuerda, con el discurso hegemónico al que referíamos antes, que identifica el concepto la **calidad** como un criterio para determinar las posibilidades de éxito de una política.

"Calidad" es un concepto clave que refiere en la definición de proyectos, metas, objetivos de intervención: como categoría otorga legitimidad y acuerdo social, es de por sí "bueno". El contenido de este concepto tiene el carácter de cifra y es utilizado por una variedad de actores de acuerdo al contexto en múltiples ámbitos. Su significado es impreciso lo que permite reunir posiciones contrapuestas o distantes. En este sentido podemos decir que pertenece en su sentido social, al registro imaginario, como un indicador de bienestar.

En discursos como el del programa "Mi casa, Mi vida" se asocia al concepto de "calidad de vida" con la satisfacción de necesidades y el mejoramiento de las posibilidades de consumo de los sujetos. En este sentido, tiende a asumirse la política incondicionalmente como favorable. Ahora bien, este recurso discursivo en su componente "vida" hace referencia no a los sujetos individuales, sino en términos colectivos: hace referencia a la "vida" de una comunidad. "Vida" a su vez trasciende al bienestar físico e incluiría al ámbito de relaciones sociales del individuo, sus posibilidades de acceso a los bienes culturales, su entorno ecológico-ambiental, los riesgos a que se encuentra sometida su salud física y psíquica, etc.²⁴

Luego de este señalamiento volvamos a la frase "El programa NUEVOS BARRIOS es mucho más que una nueva casa, es caminar hacia una calidad de vida diferente." El ser parte de un barrio, acceder a una casa, garantiza en este enunciado una mejor calidad de vida. A pesar del desarraigo, del aislamiento que implica la ubicación de estos barrios en el mapa de la ciudad, de la destrucción de las redes sociales previas y de la ruptura de los circuitos de interacción, intercambio cultural y de consumo con otros círculos sociales. La casa "es", el barrio "es" una mejor calidad de vida. Esta sustancialización, asimilación del concepto a elementos materiales se relaciona con una mirada economicista acerca de la calidad de vida, y los criterios para su medición. Esta

²³ Cartilla del gobierno para la presentación del Programa "Mi casa, Mi vida".

²⁴ Blanco, Amalio: "Calidad de vida", en *Terminología Científico-Social: aproximación crítica*. Roman Reyes (director). Barcelona, Antropos, 1988. (<http://www.naya.org.ar/congreso2000>)

mirada no considera las percepciones, vínculos societales (familiares, laborales, etc.) y necesidades afectivas de los sujetos.

De este modo es el Estado quien determina los rasgos de la calidad de vida para estos sujetos, quién “merece” qué, dónde y cómo. Esto en realidad se contradice con los lineamientos sobre desarrollo urbano que considera el BID. Éste, según el BID, está caracterizado “*por su naturaleza multisectorial, puesto que incluye aspectos económicos, productivos, sociales, de prestación de servicios básicos y de organización institucional*”, por lo cual deberá tenerse en cuenta “*la integración física y económica de las áreas de asentamientos marginales con el resto de la ciudad*”. Esta especial consideración por parte del BID sobre las cuestiones referidas al capital social de los sujetos afectados, da cuenta del grado de intervención que las mismas efectúan sobre los detalles de la vida cotidiana de los individuos “administrando” no solo el espacio en el que habitan, sino también la asignación del tipo de vida que les correspondería vivir en su papel de responsables de su propia situación de pobreza.

Algunas reflexiones finales

El análisis desarrollado complejiza la lectura de este programa particular: “Mi casa, mi vida” reconfigura el espacio urbano y la cotidianeidad de los sujetos que habitan en él. El diseño de este programa fue posible gracias al financiamiento del BID, aunque, como vimos anteriormente, las dos normativas que enmarcan y justifican la inversión son excluyentes entre sí. Tal contradicción solo es entendible si reconocemos que el fundamento de la política no es superar una “urgencia” por “desastre natural” sino el recartografiar la ciudad de Córdoba constituyéndola en una Ciudad con “ciudades en los márgenes”; materializando en su diagramación la exclusión y la expulsión de los pobres urbanos.

Por otro lado, podemos reconocer cómo la lógica neoliberal del BID ha permeado y performado la política de hábitat social del gobierno cordobés: en relación a las formas de acción focalizada de corte asistencialista, en la cual los sujetos son definidos como “vulnerables”, beneficiarios”, depositarios de la “voluntad del Estado”.

El programa precisa una serie de acciones posibles y deseables en ese nuevo espacio, provee la casa, la diseña y a la vez interviene en las posibilidades e imposibilidades de “vida” de los sujetos: “Mi casa, Mi vida”, parafraseando al gobierno de Córdoba, es definitivamente *mucho más que una nueva casa*.

Bibliografía

Blanco, A. “Calidad de vida”, en *Terminología Científico-Social: aproximación crítica*, Román Reyes (director), Antropos, Barcelona, 1988.

Bourdieu, P. *Estructuras Sociales de la Economía*, Manantial, Buenos Aires, 1998

De Piero, S. *Organizaciones de la sociedad civil. Tensiones de una agenda en construcción*, Paidós, Bs. As., 2005.

Enciclopedia Ilustrada Sopena, Editorial Ramón Sopena S.A., Barcelona, 1980.

Rosenfeld, M y Carderelli, G. “Con las mejores intenciones. Acerca de la relación entre Estado pedagógico y los agentes sociales”, en *Tutelados y asistidos. Programas sociales políticas públicas y subjetividad*, Duchazky S. (comp.), Paidos, Bs. As, 2000.

Vasilachis, I, “La construcción de identidades en la prensa Argentina”, *Revista Sociedad* N° 15, Buenos Aires, 1999.

Artículos

Bourdieu, P. *Le Monde*, diciembre de 1998. Versión *On line*

Fraser, N. “Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente”, en *Debate feminista* N° 7, México, 1993.

Merklen, D. “Los límites de la integración social”, en *Revista Desafíos Urbanos* N° 49, Córdoba, 2005.

Velez, L. “Los pobres tienen derecho a decidir donde quieren vivir”, en *Revista Desafíos Urbanos* N° 49, Córdoba, 2005.

Segura, S. “La derrota de las topadoras”, en *Revista Desafíos Urbanos* N° 49, Córdoba, 2005.

Textos en formato digital

Definición de resiliencia http://aiur.us.es/~kobukan/la_resiliencia.htm

Página Web oficial del BID <http://www.iadb.org>

Otras fuentes

Material de formación del Curso de Postgrado “Dos conceptos en Michel Foucault Biopoder y Biopolítica”, dictado por el Dr. Gabriel Giorgi en el marco del Doctorado de Semiótica del C.E.A. de la U.N.C. 9, 10, 11 de Noviembre de 2005.