



## **POLÍTICA HABITACIONAL Y CIUDADANÍA: EL PROGRAMA “MI CASA, MI VIDA” EN LA CIUDAD DE CÓRDOBA, ARGENTINA**

### **Housing policy and citizenship: the "Mi Casa, Mi Vida" (my house, my life) program in the city of Cordoba, Argentina**

Candela de la Vega<sup>1</sup> [cande\\_dlv@yahoo.com.ar](mailto:cande_dlv@yahoo.com.ar)

**Recibido:** 8 de junio de 2010 **Aprobado:** 25 de septiembre de 2010

**Resumen:** El presente trabajo parte de entender las políticas públicas como importantes dispositivos que tienen la capacidad de ordenar las relaciones sociales y abordar particularmente la política habitacional “Mi Casa, Mi Vida”, que desde el año 2003 creó nuevos “barrios-ciudades” de villas erradicadas en la ciudad de Córdoba, Argentina. La tesis que aquí se sostiene anuncia que esta política pública, lejos de estimular un proceso de inclusión social y política de sus beneficiarios, modificó de tal modo las condiciones de acceso y disfrute de la ciudad que ha generado nuevas relaciones de desigualdad y exclusión. Este nuevo orden de relaciones se concretiza en una nueva categoría de ciudadanos que se define a partir de tres ejes: el modo en el que son interpelados y nombrados (“vulnerables y carentes”); los procesos sociales que genera el nuevo vivir en los barrios (güetificación, desconexión con el mercado laboral, y ruptura de lazos de integración y solidaridad); y los espacios habilitados para la participación. Este conjunto de interpretaciones es producto del análisis sistemático de un corpus de entrevistas en profundidad realizadas a los vecinos de los barrios-ciudades.

**Palabras Clave:** Políticas públicas – Vivienda - Ciudadanía – Exclusión social – Erradicación de villas.

**Abstract:** Public policies are important mechanisms that have the capacity to organize social relations. This article analyzes the creation of “barrios-ciudades” (city-neighborhoods) from eradicated shantytowns, under the housing policy “Mi Casa, Mi Vida” applied since 2003 in the city of Córdoba, Argentina. The paper’s main thesis maintains that far from stimulating a social and political inclusion process among its beneficiaries, this policy has changed the ways in which the city is accessed and enjoyed, creating new ways of relating that are characterized by inequality and exclusion. This new order is made evident by a new category of citizen defined from three focal points: the way beneficiaries

<sup>1</sup> Universidad Católica de Córdoba, Argentina – Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

are designated and defined (“vulnerable and needy”); the social processes generated by the new ways of living in the “barrios-ciudades” (the creation of ghettos, disconnection from the job market and an interruption of integration and solidarity links); and in the habilitation of participation spaces. The interpretations presented here are the product of a systematic analysis of in-depth interviews carried out with the inhabitants of the “barrios-ciudades”.

**Keywords:** Public policies – Housing – Citizenship – Social exclusion – Shantytowns’ eradication

## I. INTRODUCCIÓN<sup>2</sup>

Las políticas públicas se presentan como lugares idóneos para analizar la dinámica de las formas de dominación y gobernabilidad. En sus objetivos, destinatarios, acciones, plazos, etc., se ofrece una clave de lectura perfectamente asible de las lógicas y presupuestos desde los cuales se concibe el orden social, su devenir y el lugar de los sujetos en él. Vistas desde este punto, las políticas públicas se transforman en importantes dispositivos que tienen la capacidad de ordenar las relaciones sociales, marcar sus ritmos y tiempos, ubicar a los sujetos bajo ciertas coordenadas de acción, nominar prácticas y habilitar el proceso de conformación de subjetividades. Más aún, las políticas también se ofrecen como escenarios privilegiados para aprehender los antagonismos, los conflictos y, por lo tanto, los sujetos y posiciones que se disputan.

En los regímenes democráticos latinoamericanos, donde las promesas de igualdad y las más crudas brechas sociales conviven en una tensión inestable, el papel de las políticas públicas adquiere matices especiales. Específicamente, llamamos la atención sobre la política social en tanto se ha venido a llamar y a conocer como ese mecanismo institucional que apunta a generar determinadas condiciones materiales de vida y permitir, así, el ejercicio de los derechos civiles, sociales y políticos (Ziccardi, 2008). En este sentido, la

---

<sup>2</sup> El presente trabajo se enmarca dentro de los objetivos y reflexiones del proyecto “Relocalización territorial, conflictividad social y procesos de subjetividad política”, proyecto financiado por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, durante los años 2008 y 2009. Este proyecto estuvo radicado en el Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Dirección: Patricia Scarponetti. Codirección: María Alejandra Ciuffolini.

política social es un elemento conflictivo y al mismo tiempo calificador de las democracias actuales y del proyecto de inclusión social que éstas conllevan (Ivo, 2009). Por lo tanto, hablar de políticas sociales es también discutir sobre los procesos de configuración y sedimentación de las relaciones entre los ciudadanos y entre éstos y el Estado.

Al considerar esta relación en la Argentina actual, no podemos soslayar el profundo proceso de refundación que, durante la década del 90', se consolidó bajo el precepto del ejercicio, producción y garantía de una libertad puramente económica. En consecuencia, los modos de operación del Estado fueron redefinidos de manera drástica en pos de asegurar una economía de la competencia y en donde la política social sufriría un marcado proceso de asistencialización (Soldano y Andrenacci, 2006; Ivo, 2009).

Adaptándose a las condiciones de funcionamiento de los capitalismos de fin de siglo, la intervención del Estado argentino dejó atrás el híbrido universalista/corporativo que había caracterizado el complejo de políticas sociales (Grassi, 1994; Lo Vuolo, 1999; Ciuffolini y Avalle, 2007; Barba Solano, 2009). En su lugar, se edificaron nuevas formas de reinsertar a aquellos sujetos que habían perdido su calidad de asalariados o cuyo nivel de salarización era tan bajo que en ambos casos no quedaba garantizado el acceso a una protección social abarcativa. La política asistencial, tradicionalmente asociada a la caridad o la filantropía, pasa a ser sinónimo de eficiencia y eficacia en el uso de recursos públicos y de justicia distributiva en el plano de la legitimación de las formas de intervención del Estado (Soldano, 2008).

Ejemplo de esta nueva forma de operar en los espacios sociales son las denominadas políticas de vivienda o políticas habitacionales, en donde la intervención estatal se transforma en un componente central del proceso de construcción de la ciudad y las condiciones sociales de su apropiación y disfrute. Se trata de los nuevos barrios populares que el neoliberalismo ha producido en las ciudades latinoamericanas, cada vez más masivos y distantes de la ciudad central. Lejos de oponerse a las lógicas mercantiles y de la competencia, la producción de la ciudad en el mundo capitalista utiliza mecanismos cuyos

efectos políticos, económicos, sociales y territoriales delimitan relaciones colectivas inherentemente desiguales (Ziccardi, 2008; Torres Ribeiro, 2009, Veiga, 2009). En definitiva, se define una forma particular de ciudadanos que habitan, se mueven y participan en un determinado espacio social (Soldano, 2008; Barba Solano, 2009).

El “Programa Nuevos Barrios: Mi Casa, Mi Vida” (a partir de ahora PMCMV) implementado en la ciudad de Córdoba a partir del año 2003, representa una de estas políticas habitacionales que, impulsada desde el Estado de la Provincia de Córdoba, se propuso como objetivo la “erradicación” de asentamientos territoriales en “zonas inundables”. En el marco del “Programa de Apoyo a la Modernización del Estado de la Provincia de Córdoba” promovido y avalado por el Banco Interamericano de Desarrollo<sup>3</sup>, esta política consistió en la construcción de 12.000 unidades habitacionales, agrupadas en 14 “barrios-ciudades”<sup>4</sup>, con el objetivo de “relocalizar” a un número importante de la población que se encontraba radicada en zonas con alto riesgo de inundación y altamente vulnerables a fenómenos climáticos<sup>5</sup>. Si bien inicialmente esta política tendió a responder a la situación específica de los asentamientos en zonas inundables, luego se extendió hacia otros sectores de la población radicados en diferentes sectores de la ciudad.

El presente artículo pretende problematizar la relación entre la aplicación del PMCMV y las formas de inclusión social y de ciudadanía de los sectores hacia los cuales se dirigía. La tesis que aquí se sostiene reza que esta política pública, lejos estimular un

---

<sup>3</sup>Programa marco que asiste principalmente a través de financiamiento externo, reformas, planes y programas para el mejoramiento en la “prestación de servicios” brindados por el Estado provincial. Convenio BID (ARG/02/029).

<sup>4</sup>Ciudad Evita (574 viviendas); Ciudad de mis Sueños (565 viviendas); Ciudad Obispo Angelelli (564 viviendas); Barrio 29 de Mayo - Ciudad de los Cuartetos (202 viviendas); Barrio Renacimiento (223 viviendas); Barrio San Lucas (230 viviendas); Ciudad Villa Retiro (264 viviendas); Ciudad Juan Pablo II (359 viviendas); Barrio Ciudad Parque Las Rosas (312 viviendas); Barrio Ciudad Ferreyra (460 viviendas); Barrio Villa Bustos (197 viviendas); Barrio Ciudad Mi esperanza (380 viviendas); Barrio Ciudad Ampliación Cabildo (570 viviendas). El ingreso a cada barrio ciudad está precedido por un gran arco de hormigón que reza su nombre. Localizados en zonas periféricas de la ciudad, el diseño de estos barrios distribuye simétricamente unidades habitacionales de igual tamaño en las manzanas que rodean una zona destinada a comercios, un centro administrativo, un centro sanitario, una posta policial y un establecimiento educativo creado para cada barrio. Algunos barrios cuentan con guardería, comedor para niños y ancianos, y una particular institución llamada “Consejo Territorial por la Identidad Barrial”.

<sup>5</sup>Se calcula que alrededor de 320 familias que residían en villas céntricas y otras más de 3000 de villas “pericentrales” fueron llevadas hacia zonas alejadas (Munaf, 2008).

proceso de inclusión social y política de sus beneficiarios, modificó de tal modo las condiciones de acceso y disfrute de la ciudad que ha generado nuevas relaciones de desigualdad y exclusión. Como resultado, es una cierta categoría de ciudadanos la que habita estos nuevos barrios, debilitando así aquel ideal según el cual la ciudadanía contribuye a lograr una condición universalmente fundada que iguala a las personas que ostentan tal título y que cumple con una parte importante de las promesas de inclusión y equidad de la democracia.

Desde esta perspectiva, el presente trabajo propone mostrar cuáles son esas nuevas formas de desigualdad y exclusión que el PMCMV ha venido a crear. Para ello, desagregamos el análisis en tres ejes: I. El modo en el PMCMV interpela a los sujetos a los cuales se dirige; II. Los mecanismos por los cuales se genera cierto despojamiento de aquellas condiciones que permiten la realización de una ciudadanía universal y plena; III. Los espacios –y sus respectivos límites– que el PMCMV habilita para la práctica de participación ciudadana.

La construcción de estos ejes es producto del análisis sistemático de las entrevistas en profundidad realizadas a los vecinos y empleados estatales que trabajan en los barrios-ciudades<sup>6</sup>. El recorrido de esos discursos permitió construir conceptos y relaciones que dan lugar a la interpretación que en este texto desarrollamos. El abordaje con marcos conceptuales amplios y el papel laxo que esas construcciones teóricas juegan en la interpretación y análisis posibilita prestar una especial atención a los elementos emergentes

---

<sup>6</sup> Este artículo trabaja con un corpus total de 96 entrevistas realizadas entre septiembre de 2008 y noviembre de 2009 en los siguientes barrios-ciudades: Barrio Ciudad de Mis Sueños (18 entrevistas), Barrio Ciudad Obispo Angelelli (19 entrevistas), Barrio Ciudad Ampliación Ferreyra (23 entrevistas), Barrio Ciudad de los Niños (5 entrevistas), Barrio Ciudad Ampliación Cabildo (23 entrevistas), Barrio Ciudad Sol Naciente (8 entrevistas). Las entrevistas incluyeron a vecinos de cada barrio, funcionarios públicos, personal de los centros de salud, de las escuelas y de los comedores. En el cuerpo del texto se citan extractos de entrevistas con sus correspondientes referencias: el nombre del barrio, el número de entrevista, si es vecino (V), informante clave (IC) o funcionario público (F), y la fecha de realización de la entrevista. Además, en los extractos de entrevistas citados en este artículo se han reemplazado los nombres propios mencionados por el signo #, de modo de preservar su identidad. Por último, se ha colocado entre corchetes una breve explicación o referencia para aquellos términos o palabras muy usadas en Córdoba o Argentina pero que pueden ser desconocidas o incomprendidas por aquél lector poco familiarizados.

que se presentan en los discursos de los entrevistados.

Es necesario señalar que los fragmentos de entrevistas que aquí incluimos son sólo aquellos que referencian de modo más claro las recurrencias discursivas que se fueron identificando en el análisis de los datos generados. Dicho de otro modo, con la recuperación de los testimonios de los residentes de estos barrios se busca evidenciar el proceso por el cual se han construido las interpretaciones desarrolladas en este trabajo, las cuales se encuentran acompañadas por un proceso más amplio de inscripción y reflexión teórica que permite comprender el caso estudiado.

## II. MODOS DE INTERPELACIÓN

La política social genera modos de interpelación específicos orientados a conformar y disponer sujetos ciudadanos en torno a particulares formas de relacionamiento con el Estado, pero también con los demás miembros de esa categoría. Una política social puede poderosamente instituir “actos de nombramiento” (Álvarez Leguizamón, 2006), que reúnen clasificaciones y enclasmientos por parte de la burocracia o de la ciencia que terminan provocando efectos durables en las representaciones y permeando las percepciones de los sujetos. En nuestro caso, la necesidad de vivienda emerge como parte constitutiva de esta definición.

Una vez que la vivienda ha sido identificada como un asunto de intervención estatal, se desata lo que Fraser (1991) describe como la lucha por la interpretación de las necesidades. Allí se desata una tensión por definir qué significa una necesidad, qué extensión tiene, cuáles son sus límites y, por ende, cuáles son las formas adecuadas para satisfacerla. En la práctica, emerge una profusión de discursos y lenguajes más o menos institucionalizados o dominantes que se ven involucrados en la regulación, financiamiento y/o satisfacción de las necesidades en cuestión.

A partir de la década del '90 la retórica de la política social en Argentina – como en otros países latinoamericanos - se caracterizó por calificar a las poblaciones en problemas a partir de sus “atributos” –en detrimento de otros sostenes de su identidad-, en particular, por su condición de pobreza y vulnerabilidad (Soldano, 2008). Sin escapar de esta tendencia, el PMCMV se presentó discursivamente como una política cuyo objetivo era atender un abultado número de población en situación de déficit habitacional. De ahí que su objetivo general anuncie “contribuir al mejoramiento integral del hábitat y las condiciones de vida de las familias beneficiarias” (Ministerio de Desarrollo Social, 2008).

Este plan de acción emerge a partir de ciertos supuestos sobre la situación de los sectores a los que se dirige. Según reza el mismo programa, se trata de “grupos que fueron afectados por las inundaciones del río Suquía, sus afluentes y canales, y zonas en riesgo antrópico, en especial aquellos relacionados con situaciones de pobreza y vulnerabilidad social” (Ministerio de Desarrollo Social, 2008). Riesgo antrópico, pobreza y vulnerabilidad social son los ejes centrales que definen y recortan al “sujeto de partida” (Saldano, 2008) del PMCMV. Si estos problemas se resuelven a partir de “la propiedad de una casa”, el “acceso a servicios de educación y salud” -según anuncia el mismo instrumento creador- entonces estamos frente a una traducción al lenguaje administrativo de lo que riesgo antrópico, pobreza y vulnerabilidad social significan.

Definir de esa forma una necesidad obliga a dejar de lado otras interpretaciones, excluir elementos o desconocer otras vías de satisfacción de las mismas.

El Gobierno vino cuando salió esa erradicación de viviendas que vivían en los márgenes del río...y bueno, y de ahí fueron estudiando y estudiando, hasta que me tocó la erradicación, pero nosotros teníamos proyecto de mejora de vivienda pero hacía muchos años, ¿eh? B° A.Ferreyra04 V-09-05-09.

En primer lugar, la definición –recortada– de los beneficiarios del plan cumple con la exigencia de focalización proveniente de los organismos multinacionales que financian

gran parte del proyecto<sup>7</sup>. En términos generales, la focalización supone construir un modelo de asistencia flexible y estratégico de programas compensatorios para los segmentos más vulnerables, a la vez que se desarma todo un andamiaje de protección estatal basada en la universalidad inclusiva de derechos sociales y laborales, propia de los anteriores regímenes bienestaristas (Ivo, 2009; Saldano y Andrenacci, 2006)<sup>8</sup>. En estos términos, la lógica que activa la política social deja de ser un criterio universal de asignación como lo es la ciudadanía, para basarse en una cuestión de capacidades y condiciones insuficiente o no demandadas por el mercado ante lo cual no queda otro recurso más que la asistencia esporádica y contingente del Estado.

De esta forma, el blanco de estas políticas, “no son ciudadanos con derecho a tener derechos, sino seres humanos ‘necesitados’ que han de ser asistidos por la caridad, pública o privada” (Dagnino, 2006: 404). Como resultado, los destinatarios del plan se conciben como “casos individuales” y no como miembros de grupos sociales y, además, pesa sobre ellos una consideración pasiva al ser “posicionados como recipientes potenciales de servicios predefinidos” (Fraser, 1991: 26).

En segundo lugar, definir a los beneficiarios como pobres o carentes supone la negación de cualquier tipo de recurso o medio para la supervivencia. Construir sujetos cuya vida depende de la acción externa de otro, sujetos que son incapaces de prever y organizar medios para sobrevivir, es el argumento que justifica la acción estatal. Esta justificación obliga a ocultar las diversas formas colectivas a partir de las cuales los sectores populares intentan dar salida a las situaciones de necesidad común: comedores autogestionados,

---

<sup>7</sup> Durante los años noventa, los tres organismos financieros internacionales más importantes en Latinoamérica – Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo Monetario Internacional – construyeron un escenario determinado para el diseño de políticas caracterizado por el establecimiento de economías de mercado y apertura internacional en donde se ubicaron como actores centrales en el terreno de abordar la cuestión social: el objetivo era “poner en sintonía los sistemas de protección regionales con los procesos de estabilización y ajuste económico” (Barba Solano, 2009:52).

<sup>8</sup> “La focalización como principio ordenador de las políticas sociales es un concepto que se sitúa en una instancia principalmente instrumental y operativa, asimilada a la selectividad del gasto social. Este paradigma desvincula protección y solidaridad nacional, protección y derechos sociales, pasando la asistencia a constituirse en un atributo individual para aquellos que ‘moralmente’ tienen derecho o potencialidad para desarrollarse” (Ivo, 2009:32).



ingeniosos sistemas para la provisión de luz o agua, espacios para la práctica religiosa, construcción y mejoramiento de barrios, micro-emprendimientos, etc.

No hay lugar previsto para estas estrategias de supervivencia en los nuevos barrios, y si se mantienen, sus lógicas de funcionamiento se ven marcadamente reconfiguradas. Uno de los vecinos relata cuáles eran estas formas para suplir necesidades como la energía o el alimento, y cómo estas se ven trastocadas por la acción estatal:

Eh, la luz que estaba enganchada [*conexión clandestina*], que a lo mejor se cortaba o venía EPEC [*Empresa Provincial de Energía de Córdoba*] y te cortaba los cables y tenías que comprar cables de nuevo. El agua, bueno, algunos...pusimos un poco cada uno y compramos caños y bajamos el agua de arriba y teníamos el agua y los picos de agua en la Costa [*Villa Costa Canal*]. B° B°A.Cabildo01 V-24-09-08.

Cuando apenas llegamos acá, hasta el año pasado, a fines del año pasado, y después dijeron que no hay más Copa de Leche [*programa social de entrega de alimentos para niños en edad escolar*] porque no hay...no, porque no hay...no hay plata para mantenerlo. A parte, como ellos añaden que la Copa de Leche se la están dando en el colegio... B° A.Ferreyra04 V-09-05-09.

En suma, el sujeto destinatario de este tipo de políticas habitacionales no es un individuo con derecho a vivir en la ciudad, sino que es aquél que sufre la penuria de la vivienda (Rodríguez y Di Virgilio, 2007), medida ésta en términos de propiedad privada. Así, el “riesgo antrópico” se reduce al riesgo de quedar fuera del mercado y de sus lógicas; la “vulnerabilidad social” no es más que una peligrosa exposición a la creación de formas que atenten contra la competencia y la propiedad privada; y la “pobreza” es sólo carencia de medios para asegurar la propiedad individual.

La simple interpretación de una necesidad en términos de propiedad individual de una vivienda deja aislada la multiplicidad de significados que el vivir tenía en las villas y reduce la condición ciudadana a una simple posesión de activos materiales. El “arrepentimiento”, como dice uno de los entrevistados es el registro de la pérdida de esos otros sentidos del vivir en la villa:

Por eso el arrepentimiento de la gente, hay mucha gente que se arrepiente de haber venido para acá...que es más cómodo vivir, es una casa, tiene dormitorio, comedor, baño instalado, pero allá teníamos la tranquilidad que nos falta acá. B° A.Ferreya03b V-30-05-09.

### III. ESTRATEGIAS Y DISPOSITIVOS DE DESPOJAMIENTO DE CIUDADANÍA

En buena parte de los idearios políticos modernos, la ciudadanía lleva inscripto un principio y una medida de igualdad entre quienes se subsumen bajo su paraguas. Más allá de ser un estatus<sup>9</sup>, la ciudadanía definida de esta forma comporta un patrón de relaciones entre los sujetos, y entre éstos y el Estado; instituye las pautas y criterios a partir de los cuales éstos tejerán interacciones, resolverán conflictos y acordarán formas de cooperación.

Ahora bien, retomando la crítica de Fraser (1997) al modelo liberal-burgués de democracia<sup>10</sup>, proponemos introducirnos en la discusión sobre la posibilidad de que esta igualación de la ciudadanía formal no elimine desigualdades, sino que sólo las suspenda. Esto es, el paradigma liberal de democracia sostiene que las relaciones entre ciudadanos debieran desarrollarse *como si* las desigualdades sociales no existieran, cuando en realidad sí existen. En consecuencia, la suspensión de desigualdades se constituiría en un velo para la producción y reproducción de importantes exclusiones.

---

<sup>9</sup> No podemos obviar la larga tradición que desde Marshall (1949) ha definido la ciudadanía como ese estatus que garantiza a los individuos iguales derechos y deberes, libertades y restricciones, poderes y responsabilidades.

<sup>10</sup> Fraser empieza por retomar a Habermas en su crítica a la democracia liberal: la pretensión de plena accesibilidad afirmada por el público burgués no se concretó en realidad. Pero agrega que no es la existencia de exclusiones formales lo que permitió esta situación, sino el mismo supuesto del modelo: la esfera pública burguesa “debía ser un espacio en el que los interlocutores pusieran a un lado características tales como las diferencias de origen y fortuna, y hablar entre sí como si fuesen social y económicamente iguales” (1997:109). Como el modelo no propone la eliminación de desigualdades, sino sólo su suspensión, la propuesta no promueve la paridad en la participación y “dicha suspensión usualmente obra en ventaja de los grupos dominantes en la sociedad y en desventaja de los subordinados” (1997:110). De esta manera, se pone en juego la independencia o autonomía de las instituciones políticas – y de la política misma – del contexto social que las rodean.

En oposición, des-suspender las desigualdades, como propone Fraser (1997), implica reconocer que los profundos procesos de exclusión social ponen en evidencia a cada momento la imposibilidad de concreción de la igualdad presupuesta en la ciudadanía. Esta exclusión llama la atención sobre la activación y funcionamiento de un patrón diferente de relaciones sociales, en donde los individuos no son tratados como iguales o, al menos, hay algunos que no lo son. En palabras de Sonia Fleury, en una misma sociedad se manifiesta una doble institucionalidad, una democrática y otra excluyente: la primera, corresponde al patrón del ideal igualitario de la ciudadanía; la segunda, “refiere a la no incorporación de una parte significativa de la población a la comunidad social y política, a la negación sistemática de sus derechos de ciudadanía – despojándola de derechos o encubriendo la desigualdad de tratamiento ante la ley y las instituciones públicas – y a los impedimentos para su acceso a la riqueza producida en el país” (Fleury, 2003: 4).

Sin embargo, la ciudadanía no sólo representa un criterio de inclusión entre quienes están dentro y fuera de ella: por ejemplo, entre quienes son ciudadanos de un país y los que no lo son porque no nacieron allí o porque nunca se nacionalizaron; o, en el caso de los derechos políticos, entre quienes tienen determinada edad o no. A través de ella también pueden operar dispositivos de inclusión excluyente: sujetos que son interpelados como ciudadanos, se los reconoce como parte de esta categoría y formalmente están incluidos en este orden; pero que se constituyen en una clase especial de ciudadanos porque no tienen o se los ha despojado de las condiciones que permiten hacer efectivos sus derechos y libertades. En estos casos, ni siquiera es la desigualdad la que se suspende, sino la misma condición (y relación) de ciudadanía.

En este marco se entiende que el despojo de ciudadanía se experimente como un abandono en una tierra inhóspita. Es la sensación de dejar de ser hombres o mujeres para pasar a ser “animales”, como lo evidencia el testimonio que mostramos a continuación:

Ellos te dicen “Tienen casa, tienen casa”. Si nosotros no estamos en desacuerdo de decir “Nos dieron casa”, ¿quién va a estar en desacuerdo que te den la casa? Nadie. Pero no somos animales para que vengan así y te tiren en cualquier lado (...) porque yo siempre lo dije, a nosotros nos trajeron como unos animales, nos largaron al campo. B° C. Sueños13 V-25-04-09.

No es la posesión de bienes lo que hace a los individuos ciudadanos o no; la ciudadanía no es una “propiedad” de la cual uno “se apropia”. Al contrario, la condición de ciudadanía es siempre una situación relacional con otros. Se trata de un tipo de relación entre los sujetos que excluye cualquier lazo de subordinación o inferioridad (la “animalidad”). Por ello mismo es que el PMCMV se denuncia en tanto se transformó en un vehículo de producción de una nueva clase de ciudadanía, un nuevo vínculo social entre los individuos “dentro” de los barrios-ciudades y aquellos “fuera” de él.

Es interesante detenerse en las características de esta nueva relación entre el “adentro” (los barrios-ciudades) y el “afuera”. Agamben –en una clara lectura benjaminiana- ha teorizado sobre este fenómeno y afirma que aquel sujeto “al que se trata de exceptuar de la ciudad, y, a la vez, de incluir en ella es siempre la nuda vida” (Agamben, 2001: 15). La nuda vida, como paradigma del espacio político occidental, tiene una estructura de relación de excepción en donde lo excluido no queda absolutamente privado de conexión con lo que sería el orden normal; por el contrario, se mantiene en relación a él en forma de su suspensión. “Encerrar el afuera”, “interioridad de espera o de excepción”, “sacar afuera”, son las múltiples maneras a partir de las cuales el autor describe esa forma extrema de relación que sólo incluye algo a través de su inclusión. En sus palabras, “la excepción es lo que no puede ser incluido en el todo al que pertenece y que no puede pertenecer al conjunto en el que está ya siempre incluida” (Agamben, 2003: 39).

El nuevo diagrama de la ciudad, el flujo de “villas” de un lugar a otro, la asignación de nuevas porciones de tierra y urbanización, crearon ciertas condiciones de efectividad o realización de esos derechos y libertades asociadas a la ciudadanía y, lo que resulta más gráfico, determinaron la ubicación territorial de esta clase particular de ciudadanos. Los

“barrios-ciudades” serían, en este marco, ciudades de excepción, lugares donde la ciudadanía y sus derechos se suspenden, en magnitudes diversas pero mermadas al fin. Son ciudades dentro de la otra gran Ciudad -de esa que es norma- y es necesario que entre ellas se diferencien, al extremo de que la entrada a los barrios-ciudades está precedido por enormes arcos de colores que anuncian el avance sobre terrenos donde los individuos, como dice Agamben (2003), se vuelven *hombres sagrados*<sup>11</sup>.

Los procesos que hacen que los sujetos se vuelvan “nuda vida” son variados, complejos, interdependientes y abordables desde diferentes perspectivas. No obstante, siempre desnudan a los sujetos de las garantías, condiciones y relaciones indispensables para el ejercicio de los derechos que les corresponden y les igualan. En este trabajo, nos interesa destacar tres características de las “ciudades de excepción” para ejemplificar estas formas de despojamiento de ciudadanía: la desconexión y ghetificación; el desempleo y la endeble inserción al mercado de trabajo; y la desarticulación de lazos y redes de solidaridad e integración. A continuación ahondamos brevemente en su significado.

#### **a. Desconexión y ghetificación**

La localización de los diferentes barrios-ciudad supuso un desplazamiento de “villas” desde zonas céntricas o pericentrales hacia terrenos periféricos y no urbanizados de la ciudad de Córdoba. Pocos son los casos en que “villas” destinatarias del plan han sido localizadas en terrenos próximos al lugar de asentamiento, y en esos casos tal situación respondió a que esos asentamientos ya se encontraban en espacios periféricos a la ciudad. A su vez, el servicio de transporte sigue siendo deficiente, además de no haber estado contemplado el recorrido por esos barrios. Más aun, en muchos casos es común que los servicios de remises o taxis se nieguen a acudir al llamado de los vecinos.

---

<sup>11</sup> Con origen en el derecho romano, sagrado es ese hombre al cual cualquier puede dar muerte porque no está bajo los efectos del orden jurídico, pero justamente por esa misma razón es a la vez insaclicable, el orden jurídico no puede darle muerte porque no existe formalmente dentro de él (Agamben, 2003).

Además, la lógica con la que se decidió el traslado y localización de las diferentes poblaciones no siguió un único criterio: algunos asentamientos fueron trasladados en su totalidad a distancia significativas del lugar de origen; en otros casos, se fue fragmentando la población y ubicándola en unidades habitacionales vacantes en diferentes barrios; y también, se procedió a la fragmentación de los asentamientos y asignación en nuevos barrios junto con segmentos poblacionales de otros asentamientos también fragmentados. Resultado de ello son los procesos de ghetificación interna acompañados por una creciente desconexión de la ciudad.

Esta desconexión y fragmentación territorial se refleja en experiencias personales y colectivas en los barrios-ciudades que refieren a la soledad, el aislamiento, la inconmensurabilidad de las formas de vida:

Son siete villas diferentes, siete formas de vivir diferentes, siete formas de crianzas diferentes. B° A.Cabildo09 V-16-10-08.

Porque ahí teníamos todo cerca, eh...más comodidad, en el sentido del transporte, que la ida al centro, los hospitales, ahí estábamos cerca. Acá estamos re lejos, y más con el transporte que acá anda cada CUÁNTO...cuando se rompen, imaginate, demora peor. Cuando se rompe, no tenemos mucha movilidad acá...el que no tiene auto, moto. Y acá si llamas a la CAP [*Comando de Acción Preventiva, dependiente de la Policía Provincial*], vienen de acá a media hora, una hora. Si llamás a la ambulancia, se pierden, según ellos se pierden, no encuentran el barrio, o están demorados o cualquier cosas te ponen, pero acá te podés morir. B° Angelelli10 V-19-06-09.

Y nosotros prácticamente vivimos los cuatro solos, porque nadie viene acá...estamos todo el día solos nosotros...los cuatro solos. Por ahí, los domingos vamos a...yo los domingos los llevo a la plaza. B° A.Cabildo22 V-02-04-09.

La identificación de estos barrios como “zonas rojas”<sup>12</sup> coadyuva en este sentido. La designación de “barrios-ciudades” (cuando el resto de los barrios de la ciudad son simplemente “barrios”); la presencia de grandes arcos que anuncian este nombre; la

---

<sup>12</sup> Nos referimos particularmente al nombre que en la jerga policial tienen las zonas o áreas con alto índice de delito. El significado que este término adquiere en los barrios-ciudades tiene muy poco que ver con áreas relacionadas a la prostitución o venta de sexo.

identificación de las casa de acuerdo a un número de manzana, un número de lote y un color correspondiente; la ubicación del barrio, en muchos casos, en zonas rodeadas de amplios descampados. Todas estas características potencian en conjunto la diferenciación de los barrios-ciudades del resto de la ciudad.

Vos salí de acá y mirá a tu alrededor: si vos instalás una villa acá, vas a ver (...) Mirá, no sé si entendés lo que te digo, es como una mosca en leche: vos montás un barrio que no tiene un nivel cultural bueno, que no tiene un nivel de ingreso económico bueno, entonces... B° A.Cabildo12 F-30-10-08.

#### **b. Incorporación al mercado laboral**

Las distancias geográficas desde los nuevos barrios tornaron imposible la continuidad de las antiguas fuentes laborales –por cierto, mayoritariamente informales– sin encontrar sustituto de manera inmediata o segura.

Acá no hay trabajo, en el barrio. Esa es la más...acá no hay trabajo para nadie. La única forma que están haciendo ahora es las tapias. Los empleados de las tapias. Una vez que termine eso de las tapias la gente queda desocupada, si no les dan un trabajo en otro lado queda desocupada (...) eso sí tiene el barrio este, que no hay trabajo, no hay ningún trabajo para hacer, como ser...algo que vayan los chicos o los grandes a trabajar no hay...es lo único que no hay. B° C. Sueños18 V-11-07-09.

Por un lado, la falta de un servicio regular de transporte público y los costos del mismo aumentaron las dificultades de traslado de los residentes. Incluso el “cirujeo”<sup>13</sup> y el “cartoneo”<sup>14</sup>, pilares del ingreso de numerosas familias en las villas y anteriores asentamientos, se transformaron en actividades menos sustentables dadas las nuevas distancias y las restricciones al acceso y tenencia de carros y caballos en la estructura urbanizada del barrio.

---

<sup>13</sup> Denominación popular que refiere al trabajo de recolección, reciclaje, reutilización y comercialización de materiales desechados.

<sup>14</sup> Denominación popular que refiere a la recolección y comercialización de papeles, cartones, etc., desechados.

Por otro lado, la dinámica y funcionamiento planificado de los barrios generaron escasos puestos de trabajo (porterías de escuelas, responsables de cloacas, cocineras de los comedores y encargadas de las guarderías) en proporción al tamaño de la población trasladada.

La profunda informalidad, inserción intermitente y precariedad en lo laboral, y la asignación de planes sociales y seguros de desempleo, son el rasgo central. En este sentido, la construcción, el “cuentapropismo” y el trabajo doméstico son las principales ocupaciones de aquellos pocos que cuentan con un ingreso (no salario) relativamente estable.

Ahora sí, cuando llega la hora de juntarnos con todo lo que debemos pagar y todo lo que...no hace falta que uno lo diga, pero hay un poco de crisis en el país, así que uno se siente como ahogada. Pero creo que nosotros, todas las mamás que amamos, tenemos deseos de salir adelante. Así que de una u otra manera nosotras nos hacemos como quien dice la cosa para puchearla, ¿no? Yo tengo ahora acá un...vendo artículos de limpieza, y tengo allá en el centro comercial un localcito que vendo comida, y algo de almacén. Pero aun así esto está grave. Ahí está bastante embromado porque nosotros, cuando recién vinimos, teníamos una gran venta de comida, vendíamos muy bien. B° A.Ferreya06 V-20-05-09.

Bajo estas condiciones, en muchas familias los planes sociales son el único recurso disponible para la subsistencia. Al tiempo que se tornaba crecientemente difícil conseguir trabajo e ingresos monetarios, los planes estatales se convirtieron en claves y mínimos insumos internalizados en las rutinas de reproducción de la vida en los barrios.

En junio y en julio supuestamente habían hecho como una reunión, para los chicos, para darles de comer. Y bueno yo fui a la reunión y me dicen “Bueno, anota los chicos, de tus manzanas, de tu barrio”. Entonces yo vine y anoté. No sabía que era para ese centro infantil. Ya en junio cuando se inauguró ese mismo día me llamaron (...) y me dijeron...es una beca que nos dan [*contrapartida en dinero que reciben los vecinos que trabajan en la atención de los comedores y la guardería de cada barrio*], eh, porque una, que ya me quedaba lejos, y otra, cuando vine acá tuve un problema con una vecina mía, me quitó la moto y me quedaba a trasmano irme de nuevo donde vivía yo, porque acá te queda todo lejos, tenés que irte hasta el centro y de ahí tomarte otro colectivo para ir a los countries. Así que decidí de tomar acá, hace un año que estoy trabajando, bueno, mejor porque me queda más cerca. B° Sol Naciente02-V15-10-09.



Con el paso del tiempo, la permanencia de este fenómeno hizo que los barrios-ciudades se convirtieran en lo que Soldano (2008) llama *barrios bajo planes*. Paradojalmente, al tiempo en que los procesos de reforma del Estado declaraban necesaria la retirada y modernización de un Estado corrupto e ineficiente<sup>15</sup>, en los territorios de relegación urbana la estatalidad se hizo casi omnipresente. Esta recepción sistemática de planes sociales configuró un nuevo modelo de socialización que los tenía como base y que reorientó los relatos de identidad de los receptores de estos barrios desde el mundo del trabajo hacia el mundo de la asistencia (Soldano, 2008).

Este panorama acrecienta aún más la diferenciación entre un sector de la ciudad con acceso garantizado a servicios y derechos básicos y una masa creciente de personas cuya única experiencia es la residencia permanente en el mundo de la precariedad e informalidad laboral.

### **c. Ruptura de lazos de solidaridad e integración**

El debilitamiento de los lazos sociales que existían en los asentamientos previos fue un diagnóstico compartido y sentido por todos los entrevistados. La nueva dinámica impuesta en los barrios quebró las redes internas entre los pobladores de las ex villas, redes que en algunos casos llevaban más de quince años de alimentación y construcción bajo lógicas de solidaridad y ayuda mutua. El problema es que ese proceso en los nuevos barrios se presenta bajo condiciones y constreñimientos muy diferentes a los que prevalecieron en la vida cotidiana de las villas.

Que acá la gente medio que se ha apartado, en el sentido de que allá todos nos conocíamos, acá ya medio que estamos como en una jaulita...estamos como más encerrados. Allá vos sabías que tenías una tela que te separaba del vecino y que vos estabas viéndolo al vecino si

---

<sup>15</sup> La bibliografía sobre estos procesos es verdaderamente amplia. Entre los trabajos que se enmarcan en la problemática que venimos tratando pueden consultarse Rodríguez y Di Virgilio, (2007), Ivo (2009), Barba Solano (2009), Ciuffolini (2009). Para el caso del Estado Provincial cordobés puede consultarse Nallino (2003), Cingolani y Lardone, (2006).

salía al patio, si el vecino gritaba...sabías lo que estaba haciendo el vecino. ¿Por qué? Porque tenías todo abierto y al frente veías lo que estaba haciendo el otro vecino. Era más...más como que te comunicabas con los vecinos. Acá no porque cada uno hace lo suyo. B° A.Ferreyra17 V-19-06-09.

Estas nuevas condiciones de construcción de lazos sociales refieren a: la instauración y mediatización de la propiedad y el uso privado de los espacios, el acceso de servicios que pasó de ser auto-gestionado por los habitantes a ser provisto por el Estado, la inserción permanente de instituciones estatales en la geografía de los barrios, la convivencia forzada con grandes grupos poblacionales antes separados, etc. Un miembro de una organización barrial manifiesta las dificultades de este tipo de situaciones:

Laburar en un barrio ciudad es como un modelo totalmente aparte, totalmente aparte en términos afectivos de la gente. Es muy difícil hacerla laburar en grupo, es muy difícil que salgan de la casa, es muy difícil que resinifiquen la idea de propiedad...porque de un día para el otro son dueñas de algo y se creen que son amos del mundo y se empiezan a pelear entre ellos por [*asuntos insignificantes*]. No sabemos qué hacer con eso, no, no. B° Sol Naciente01-IC-08-10-09.

Era más cómodo porque allá era tierra abierta. Cada uno agarraba el espacio que quería y podía hacer las piezas, las casas, lo que podía. En cambio acá no, acá tenemos el patiecito ahí y, bueno, nos alcanzaría para hacer una pieza más, un dormitorio, lo que sea más, nada más. En cambio allá en los Cuarenta [*Villa Cuarenta Guasos*] era abierta la tierra, el que tenía posibilidad de agarrar un espacio grande, agarraba; el que más chiquito, agarraba. Allá sí, eso había, como más comodidad para hacer casas. B° C. Sueños18 V-11-07-09.

En consecuencia, el desplazamiento y re-localización que importó la política habitacional operó en esta etapa como un dispositivo de desarme y fragmentación adicional. Si antes había desconectado a estas poblaciones de las condiciones y vías de conexión con la ciudad, ahora las desvincula internamente, desarma las instancias de organización colectiva previas y establece nuevos espacios y formas a partir de los cuales se canalizará la vida colectiva.

En resumen, la fabricación de estas nuevas coordenadas territoriales significaron la degradación de los espacios públicos y privados de interacción intra y entre clases; pero también un desvanecimiento de los imaginarios de integración social compartidos, o al

menos, la pérdida de vigencia de formas de comunidad o marcos de integración que fueron particularmente instituidos por la tradición populista en la sociedad argentina desde mediados del siglo XX (Ciuffolini, 2009).

#### **IV. ORGANIZACIÓN DE LA PRÁCTICA SOCIAL Y POLÍTICA DE LOS NUEVOS CIUDADANOS**

La tradición republicana de la ciudadanía rescata la importancia de analizar los procesos discursivos y dialógicos de formación de la opinión y la voluntad política en el espacio común como característica distintiva de la democracia. Una esfera pública libre de constricciones externas en donde los sujetos razonan juntos para promover una definición del bien común que trasciende la mera suma de las preferencias individuales es el ideal que resume la práctica de autodeterminación propia de la política misma. Esta perspectiva ha suscitado muchos interrogantes de análisis y puntos de redefinición (Fraser, 1997; Habermas, 1999). Sin embargo, en esta ocasión nos interesa marcar que esta tradición de pensamiento ha justificado ampliamente que la ciudadanía tiene que ver con los procesos de interacción discursiva de los sujetos en espacios considerados públicos, con esos momentos en los que en “actuar juntos” se vuelve el rasgo central.

Por ello, la producción de ciudadanos por parte de los dispositivos institucionales - en nuestro caso, por el PMCMV- debe incluir la organización y disposición de los escenarios para el debate y la interacción. Se trata de prever las instancias, los lugares, los tiempos, las formas, los límites, los contenidos, los recursos y los sentidos de toda actividad que implique el encuentro de los integrantes de una sociedad. Como explica Fraser (2005) es la configuración de reglas que estructuran la contestación, que instauran los procedimientos para recrear y resolver las disputas, y las maneras en que las reivindicaciones van a ser sometidas a debate y enjuiciadas. De esta forma, se crean instituciones que controlan la discusión pública, fabrican el producto de la práctica

colectiva y evitan el surgimiento de cualquier posible foco de oposición o cuestionamiento. La pregunta es entonces sobre los espacios de participación e interacción discursiva que el PMCMV activa e institucionaliza, sobre las prácticas de acción colectiva a las que están autorizados los ciudadanos de las ciudades de excepción.

En primer lugar, durante la etapa de implementación del programa –está claro que no en su diseño-, los vecinos vinieron a desempeñar un rol subsidiario. Las instancias de participación se redujeron en muchos casos a meros espacios informativos sobre el proceso de implementación y las posibilidades de acción previstas para los beneficiarios dista de ser significativo: elegir la ubicación de la casa, elegir el nombre del barrio-ciudad, proponer rubros de comercios para ser instalados en el centro comercial.

Ellos les dieron...eh...les avisaron la noche anterior que al día siguiente los trasladaban. Entonces...o sea, en realidad ellos ya tenían sabido la fecha del traslado, les confirman la noche anterior. Entonces hay que desarmar la casa, los que pudieron hacerlo, dormir a la intemperie. A la mañana siguiente venía el Ejército, las ambulancias, la gente del programa “Mi Casa, Mi Vida”...eh...las topadoras, la Policía...una situación espantosa. B° A.Ferreyra02 F-06-05-09.

Después se empezaron a hacer los locales que no sabíamos para qué eran, ni qué era. Después en reuniones nos empezaron a explicar que eran locales para alquilar para negocios. Tenemos una panadería, tenemos...cada dos cuadras tenés almacén o kiosco, tenemos una pollería en los mismos locales, cotillón, peluquería. B° A.Cabildo09 V-16-10-08.

En estos casos, la participación se entendió como un modo de producción de consenso de decisiones ya tomadas, antes que un involucramiento de los sectores afectados en la toma y ejecución de decisiones relativas a su situación.

En segundo lugar, el PMCMV creó un espacio original de interacción vecinal dentro de cada barrio ciudad: el Consejo Territorial por la Identidad Barrial<sup>16</sup>. Concebido como centro de reuniones, actividades recreativas o de formación productiva, el “Consejo”, tal

---

<sup>16</sup> La pomposidad de su nombre merece ser objeto de un análisis mucho más extenso que no podemos realizar en esta ocasión.

como se lo conoce en los barrios, resulta una institución un tanto extraña y ajena a la dinámica barrial que termina por constituirse en un foco de regulación de las relaciones entre los habitantes.

ES QUE NO HAY, si la gente no quiere, no participa, no sé qué quieren, la gente no quiere venir. Le digo “¿Hay algo para hacer #?”, “Y sí, tenés que traer gente”. Pero yo corro la gente de los pelos, si ya tenemos carteles puestos, hay un cartel, si vos fuiste a la parada de colectivo, ENORME. Ya la gente ve, y si ya quiere participar...uno no puede ir casa por casa diciendo “¿Por qué no vas?”. La gente no quiere venir. B° A.Ferreyra07 V-20-05-09.

No obstante, las funciones de este Consejo se perciben difusas y su sentido no llega a comprenderse del todo entre los habitantes de cada barrio. En el esquema de la estatalidad, el Consejo representa el nexo más inmediato de los vecinos con el Ministerio de Desarrollo Social. Por ende, el primer recorte de “asuntos” propios de este espacio: el Consejo es una especie de unidad ejecutiva de programas y planes de una entidad de gobierno superior. Esto deja muy poco espacio para ser un espacio deliberativo y, más bien, se parece a un centro de agregación y recepción de demandas que luego serán traducidas y filtradas hacia instancias administrativas superiores.

Esta función de intermediación del Consejo es posible gracias a la figura de las “vecinas-guías”. Ellas canalizan las demandas sociales hacia las oficinas correspondientes de la administración y reducen a ciertos procedimientos las formas de comunicación con la estatalidad. Esta creación particular y única de las vecinas guías –llamamos la atención sobre su condición femenina– resume la expresión y el desconcierto de una dinámica de organización ajena y extraña a la cual ahora se deben ajustar la participación ciudadana. Sin embargo, en el imaginario social del barrio no está lo suficientemente claro el proceso de elección de estas vecinas, el carácter de su actividad ni cuáles son sus atribuciones. En muchas ocasiones, su figura se suma e, incluso, compite, con los “referentes históricos” de las villas que ahora también viven en los barrios-ciudades<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Un análisis más profundo sobre las “vecinas guías” puede encontrarse en el artículo “¿Una guía para los vecinos?: la figura de las Vecinas Guías y el gobierno de los conflictos en los Barrios-Ciudad” de Hernández *et.al* (2010).

Pero por ejemplo vienen a pedir desde el Ministerio: “Necesitamos elegir vecinas guías”, las deben conocer ustedes...y la gente les dice acá “¿Y quiénes son las vecinas guías?”, “Son # e #”, “¿Y quién las eligió? Sí, son del barrio, ¿quién las eligió?” Supuestamente, las reuniones que sea hacían del barrio...estas mujeres jamás habían ido a las reuniones barriales. B° A.Cabildo17 V-21-11-08.

Y fue un día y me dijo que si quería trabajar por doscientos cincuenta pesos (...) Y me dice, le digo yo “Sí”, bueno, me dice “Usted va a hacer lo que quiera, no es obligación que estén dos horas”, me dijo así, “Va a trabajar en el horario que Usted ponga”. Si era así... pasó una semana, vino la Sra. Alejandra Vigo [*Secretaria de Inclusión Social de la Provincia*] y nos nombró a todas las vecinas guía (risas), nosotras ni enteradas que nos iba a nombrar delante de toda la gente, no sabíamos nada. B° A.Ferreyra23 V-27-06-09.

Yo, te digo, estaba perdida, no sabíamos qué hacer, nos peleábamos con el referente, no con #, pero sí con # y # que era los referentes hace años, junto con #. Nos peleábamos por todo, se peleaban por la pelota, por todo, porque no sabíamos cuánto era nuestro trabajo, y ellos no sabían cuál era el trabajo nuestro. Ahí ellos le metieron el dedo en la boca, le dijeron una cosa y vinieron con otra. ER: ¿Y qué, con el Ministerio, se confundieron con las actividades? EO: No. Para mí que no, que no comprendieron la actividad, yo te voy a decir lo que pasa. Ellos se pensaron que ellos iban a seguir mandando, que iban a seguir siendo referentes, y que ellos nos iban a mandar a nosotras, ahí fue el tire y afloje, ¿me entendés? B° A.Ferreyra07 V-20-05-09.

De algún modo, el Consejo intenta institucionalizar el vínculo político entre los ciudadanos y entre éstos y el aparato administrativo del Estado<sup>18</sup>. Es el Consejo la vía que tienen para relacionarse con el resto de la gran Ciudad, y es también el Consejo el límite de esa relación. Las formas de representación tradicionales que estos sectores tenían previamente – los “referentes históricos” –, cargadas de toda una impronta cultural de historia local y popular, son desconfiguradas y reemplazadas por instituciones no consensuadas o impuestas.

En este contexto resulta bastante raquítica la definición de la participación política que se espera de los ciudadanos de nuestros barrios de excepción. Primero, antes de involucrarse en procesos de deliberación pública y toma de decisiones, los ciudadanos son unidades aisladas que expresan demandas –no hay indagación sobre el origen de esa demanda– hacia instituciones ya previstas quienes deben encargarse de traducir en

---

<sup>18</sup> Es lo que Fraser (2005) conceptualiza como las *formas de representación política*.

soluciones. Segundo, aun cuando se permitan momentos y espacios exiguos y angostos de deliberación y debate, éstos serán internos a cada barrio, con temas, reglas y soluciones que sólo incumben a quienes habitan dentro de los márgenes del barrio ciudad.

## V. CONCLUSIONES

Comenzamos interrogándonos en este trabajo sobre el modo en que el Estado, mediante las políticas sociales, define las condiciones de ejercicio de la ciudadanía. Las políticas públicas, en este nivel, se transforman en un dispositivo clave al momento engrosar o estrechar el campo de ejercicio real de los derechos civiles, políticos, sociales y culturales que son reconocidos por los instrumentos legales y jurídicos; instrumentos que muchas veces proclaman derechos y garantías de manera tan vasta y avanzada como lo es el caso del marco legal de derechos en la Constitución argentina y, en particular, la Constitución de la Provincia de Córdoba.

Si la ciudadanía ha prometido ser esa plataforma de igualdad de deberes y derechos, de poderes y responsabilidades, y si las condiciones materiales de vida no permiten pensar que los sujetos podrán saltar y pararse firmemente sobre tal plataforma, no es la igualdad el principio que prevalece en las relaciones entre los individuos, y entre éstos y el Estado; el patrón social y político que emerge tiñe de una profunda desigualdad que en su fase más descarnada y violenta merece llamarse exclusión y marginalización. Esto nos permite pensar que el desencanto, la decepción y la apatía con la democracia puede ser un correlato de esta ciudadanía fragmentada.

En nuestro caso, la política de vivienda analizada, el PMCMV, se presenta como un poderoso dispositivo que, anunciando una rehabilitación habitacional de poblaciones vulnerables, se abre espacio para crear y organizar, con toda la fuerza de la palabra, nuevas coordenadas en la geografía de la ciudad y, ligado indefectiblemente a ello, nuevas formas

de ciudadanos.

En la sección II vimos cómo esta política interpela a los ciudadanos a los cuales se dirige y los define como pobres y vulnerables, abarcando con estos conceptos la carencia de múltiples “capitales”. Consecuentemente, el otorgamiento de títulos de propiedad sobre una vivienda es una de las soluciones más adecuadas. Esto no tan sólo se transforma en una definición angosta y mercantilizada de la ciudadanía, sino que también opera negando las prácticas sociales y políticas que estos mismos ciudadanos tenían en las villas.

En la sección III analizamos una serie de situaciones de la nueva vida en los barrios-ciudades que fueron desgarrando la seguridad y las garantías sociales que los sectores trasladados habían logrado construir en las villas, tras largos años de historia, y que servían –aún en su precariedad- como vías de inclusión social. Alejar a los vecinos de las villas del nudo céntrico de la ciudad; despedazar la familiaridad y la cercanía de las fuentes de trabajo que, si bien informales, los conectaban con el mundo laboral; romper las redes de solidaridad internas a la villa que operaban como valiosas vías para gestionar la supervivencia colectiva; y, por si fuera poco, ubicarlos dentro de una ciudad “de excepción”, localizable e identificable dentro de la urbanidad, pone sobre relieve su faz más descarnada: construida pura y exclusivamente para ciudadanos despojados y poderosamente reproductora de lógicas de exclusión y marginalización.

Por último, en la sección IV mostramos que la construcción de ciudadanos no acaba con lo anterior: además, hay que proveerles de un marco de representación adecuada a su situación de excepción que les permita un mínimo de participación comunitaria y comunicación con el resto de “la Ciudad”. La mediatización, institucionalización y control del vínculo político de los habitantes de los barrios-ciudades completa y define de forma más acabada qué tipo de ciudadanos habitan y deambulan por estas coordenadas.

De esta manera, aun cuando se defina una forma de pertenencia a una determinada



comunidad –la de los barrios-ciudades–, los habitantes están virtualmente separados de la otra gran comunidad, la de la Ciudad. En la estrategia de dominación, esto es un correlato coherente con la inclusión excluyente de ciudadanos que se ha descrito previamente. Lo que quizás es más preocupante, es que no es la retirada o el abandono estatal lo que produce estas nuevas formas de desigualdades, sino su acción y su presencia.

La esperanza que parece abrirse surge en la base misma de la concepción de ciudadanía: si es ésta esa plataforma que permite considerar a los sujetos “como si” fueran iguales, justamente esta afirmación, “como si”, es el puntapié para construir el campo de batalla sobre el cual los excluidos de hecho pueden reclamar aquello que tácita y ambiguamente se establece por derecho.

Por lo tanto, es en esa brecha donde puede pensarse el ensayo de una nueva composición e interpelación del orden. El reconocimiento de esa distancia conforma así el sustrato conflictivo que da lugar y desde el cual pensar una resistencia a la exclusión y marginalización. Es este siempre el punto en el cual se recupera el componente radical y transformador que fue dando forma y construyendo a la ciudadanía como algo inacabado y abierto a nuevas situaciones y lo que exige nuevos y diferentes combates a lo largo del tiempo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agamben, G. (2001) “Medios sin fin. Notas sobre la política”. Valencia: Pre –textos.
- ----- (2003) “Homo sacer. El poder soberano y la nuda vida”. Valencia: Pre –textos.
- Álvarez Leguizamón, S. (2006) “La invención del desarrollo social en la Argentina: historia de “opciones preferenciales por los pobres”. En L. Andrenacci (comp.). *Problemas de la política social en la Argentina contemporánea* (pp. 81-124). Buenos Aires: Prometeo-UNGS.

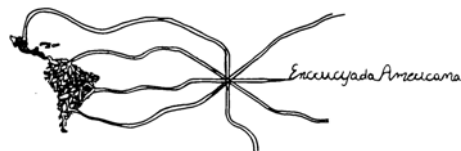
- Barba Solano, C. (2009). “Reforma social y ciudadanía social en América Latina durante los años noventa: una perspectiva comparada”. *En Retos para la integración social de los pobres en América Latina*. (pp. 51-84). Buenos Aires: Clacso.
- Cingolani, M. – Lardone, M. (2006) “Gobiernos bajo presión. Relaciones intergubernamentales y reforma del Estado. El caso de Córdoba”. Córdoba: EDUCC.
- Ciuffolini, M.A. (2009) “Resistencia y conflicto: luchas sociales urbanas en Córdoba post-2001” (Tesis de Doctorado). Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Ciuffolini, M.A, Avalle, G. (2007, agosto) “Piquetes y clases: la metamorfosis de la esfera pública”. Trabajo presentado en el XVI Congreso ALAS, Guadalajara, México. Recuperado de [http://www.llanocordoba.com.ar/index.php?option=com\\_content&view=article&id=138:alejandra-ciuffolini-a-gerardo-avalle&catid=50:ponencias-por-autor&Itemid=138](http://www.llanocordoba.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=138:alejandra-ciuffolini-a-gerardo-avalle&catid=50:ponencias-por-autor&Itemid=138)
- Córdoba. Ministerio de Salud. Secretaría de la Mujer, Niñez, Adolescencia y Familia (MuNAF). (2008) “Informe de avance de Investigación exploratoria. Relevamiento de Comunicación e Información- Programa de Salud Familiar”. Córdoba.
- Dagnino, E. (2006) “Concepciones de la ciudadanía en Brasil: proyectos políticos en disputa”. En I.Cheresky (comp.), *Ciudadanía, Sociedad Civil y participación política* (223-242). Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila.
- Fleury, S. (2003) “La expansión de la ciudadanía”. Recuperado de [http://www.ebape.fgv.br/comum/arq/pp/peep/cap\\_liv/laexpansion\\_laciudadania.pdf](http://www.ebape.fgv.br/comum/arq/pp/peep/cap_liv/laexpansion_laciudadania.pdf)
- Fraser, N. (1991) “La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío”. *Debate feminista*, 2(3), 3-13. Recuperado de <http://www.debatefeminista.com/descarga.php?idVol=42&idARTICLE=666&pdfDES=laluch666.pdf>
- ----- (1993) “Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente”. *Debate Feminista*, 4(7), 23-58. Recuperado de <http://www.debatefeminista.com/descarga.php?idVol=38&idARTICLE=1080&pdfDES=repens1080.pdf>
- ----- (2005) “Reinventar la justicia en un mundo globalizado”. *New Left Review*, 36, 31-50. Recuperado de <http://www.newleftreview.es/?getpdf=NLR27003&pdflang=es>
- Grassi, E. – Hintze, S. – Neufeld, M.R. (1994) “Políticas sociales, crisis y ajuste estructural”. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Habermas, J. (1999) “Tres modelos de democracia. En La inclusión del otro.

Estudios de teoría política” (pp. 231-246). Barcelona: Paidós.

- Hernández, J. – Ibáñez Mestres, G. – Liberal, C. (2010) “¿Una guía para los vecinos?: la figura de las Vecinas Guías y el gobierno de los conflictos en los Barrios-Ciudad”. En P. Scarponetti & M.A. Ciuffolini (Comp.), *Ojos que no ven, corazón que no siente*. Buenos Aires: Novuko. En prensa.
- Ivo, A.B.L. (2009) “La agudización del conflicto distributivo en la base: el nuevo tratamiento de la política social focalizada”. En C.Barba Solano (comp.), *Retos para la integración social de los pobres en América Latina* (pp. 27-50). Buenos Aires: Clacso.
- Lo Vuolo, R. – Barbeito, A. – Pautassi, L. – Rodríguez, C. (1999) “La pobreza...de la política contra la pobreza”. Buenos Aires-Madrid: Miño y Dávila-CIEPP.
- Marshall, T. H. (1949) “*Ciudadanía y clase social*”. Recuperado de [http://www.reis.cis.es/REISWeb/PDF/REIS\\_079\\_13.pdf](http://www.reis.cis.es/REISWeb/PDF/REIS_079_13.pdf)
- Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Córdoba (2008) “Listado de Planes y Programas Sociales”.
- Nallino, M.A. (2003) “La construcción de redes para la gobernabilidad democrática. El caso de las Agencias de actores público-privados en la Provincia de Córdoba, Argentina”. Trabajo presentado en el VI Congreso de la SAAP, Rosario, Argentina. Recuperado de <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VI/areas/04/nallino.pdf>
- O’Donnel, G. (1993) “Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas”. *Desarrollo Económico*, 33(130), 163-184.
- Rodríguez, M.C. y Di Virgilio, M.M. (2007) “Políticas de hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el área metropolitana de Buenos Aires”. Buenos Aires: AEU-IIGG/FSOC-UBA.
- Soldano, D. (2008) “Vivir en territorios desmembrados. Un estudio sobre la fragmentación socio-espacial y las políticas sociales en el área metropolitana de Buenos Aires (1990-2005)”. En A. Ziccardi (comp.). *Proceso de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social* (pp. 37-69). Bogotá: Siglo del Hombre editores, Clacso-Crop.
- Soldano, D. – Andrenacci, L. (2006) “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”. En L. Andrenacci (comp.). *Problemas de la política social en la Argentina contemporánea* (pp. 17-80). Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Torres Ribeir, A.C. (2009) “Presentificação, impulsos globais e espaço urbano. O novo economiscismo”. En H. Poggiuese y T. Cohen Egler (comp). *Otro desarrollo*

*urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática* (pp. 25-34). Buenos Aires: Clacso.

- Veiga, D. (2009) “Desigualdades sociales y fragmentación urbana”. En H. Poggiese y T. Cohen Egler (comp). *Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática* (pp. 51-62). Buenos Aires: Clacso.
- Ziccardi, A. (2008) “Pobreza y exclusión social en las ciudades del siglo XXI”. En A. Ziccardi (comp.). *Proceso de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social* (pp. 9-36). Bogotá: Siglo del Hombre editores, Clacso-Crop.



**Revista Encrucijada Americana. Año 4. N° 1. Otoño-Invierno 2010.**  
**Universidad Alberto Hurtado**  
**Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales**  
Cienfuegos 46 “A”, 2° Piso, Santiago, Chile. Teléfono (56-2) 889 7476.  
Email: [america@uahurtado.cl](mailto:america@uahurtado.cl)