

La configuración de las necesidades en las políticas habitacionales a partir del caso del AMGR (Chaco).

Avances en la construcción de un enfoque teórico para su abordaje

Venetia Romagnoli

Inst. de Investigación y Desarrollo en Vivienda Fac.de Arquitectura y Urbanismo, UNNE

1. Introducción:

El problema de las necesidades humanas ha sido ampliamente discutido en el campo de las ciencias sociales, sin embargo en los estudios de política habitacional y producción social del hábitat se han tomado a las necesidades habitacionales como simplemente dadas, centrando las discusiones principalmente en los satisfactores, sin considerar que las necesidades se construyen en un proceso político en disputa en el cual diversos actores intentan incidir para imponer una interpretación hegemónica.

A partir de entender que este tema requiere un abordaje más complejo, este trabajo intenta avanzar, en base a la revisión y reflexión teórica sobre el tema, en el desarrollo de un enfoque interpretativo propio sobre la configuración de las necesidades habitacionales que fundamentan la política pública, que permita abordar el problema desde la complejidad¹.

Estado del Arte:

1.1. Acerca del concepto de “necesidad” como categoría del pensamiento social moderno:

La noción de necesidad es una categoría del pensamiento social moderno, que ha sido objeto de análisis de distintos campos de ideas que van desde la economía, la ciencia política, la teología, etc. El problema presenta en la actualidad aristas particulares que van desde la filosofía social, la teoría política, el análisis psicosocial y el de la planificación social e intervención en la realidad. (Krmptotic, 2002 citada en Solís San Vicente, 2005).

Se ha dado un largo debate científico sobre el carácter de las necesidades humanas y si es posible o no determinar objetivamente un núcleo irreducible de ellas, y a su vez, si este núcleo irreducible puede ser definido al margen del desarrollo histórico de cada sociedad. Esta cuestión ha sido extensamente debatida por muchos autores y en particular entre Townsend y Sen (Boltvinik, 1999: 35–74) (dos grandes referentes de posiciones enfrentadas sobre el tema), y aunque hoy ya se reconoce el carácter histórico y social de las necesidades humanas, algunos autores siguen sosteniendo la creencia de que es posible identificar dentro de cada sociedad particular, un núcleo irreducible de necesidades humanas propio de todos los hombres y de todos los tiempos, cuya satisfacción puede ser considerada imprescindible para vivir y que giran básicamente en torno a las necesidades biológicas de la especie humana. Para Sen, reconocer esto no es incompatible con aceptar que ellas pueden estar contenidas dentro de otras necesidades culturalmente definidas.

Pereira señala que “no hay servicios sociales sin la delimitación de aquellas necesidades que deben ser satisfechas” (Pereira, 2002:46). Siguiendo a esta autora, en la actualidad, vivimos en una fase de la historia de la protección social en que las referencias a las necesidades sociales constituyen un criterio de primer orden en la toma de decisiones (políticas, económicas, culturales, ideológicas y jurídicas). Consecuentemente el concepto de necesidades básicas (su noción y real

¹ Estas reflexiones tienen como fundamento el desarrollo de la tesis doctoral de la autora denominada “¿Qué vivienda necesitan los pobres? Un estudio de la configuración de las necesidades en las políticas habitacionales a partir del caso del AMGR, Chaco, Argentina” (Ciencias Sociales – FLACSO), dirigida por el Dr. Miguel A. Barreto. Esta investigación a su vez se constituye en un aporte a proyectos de investigación acreditados: el PIP CONICET 112-200801-00634, el PICTO UNNE 2007 00100 y el PICT REDES 2007 02086 y otros actualmente en proceso evaluación: PI UNNE 2013-2016 y PICTO-2011-0186

contribución a la formulación de políticas públicas) ha suscitado interés analítico crítico por parte de los sectores intelectuales y políticos no conservadores. (Pereira, 2002:46)

1.2. Diferentes enfoques en torno al concepto de “necesidad”:

Han sido numerosos los autores que han aportado diferentes enfoques en torno al concepto de “necesidades” y a los “tipos de necesidades”. Ya en 1943, Maslow formuló una teoría psicológica a partir de la cual definió una jerarquía de las necesidades humanas. Desde este enfoque, el autor señala que conforme se satisfacen las necesidades básicas, los seres humanos desarrollamos necesidades y deseos más elevados, reconociendo la existencia de una serie de necesidades en orden jerárquico.

Por su parte, Agnes Heller (1986), en su análisis acerca de la teoría de las necesidades de Marx, señala que desde la perspectiva marxista se rechaza la concepción economicista de las necesidades ya que tal forma de pensar se deriva directamente del capitalismo. Prefiere entenderlas como categorías histórico-filosóficas, como categorías antropológicas de valor y plantea la distinción entre las “necesidades existenciales” (fundadas en el instinto de autoconservación) y las “necesidades propiamente humanas”; las necesidades “cuantitativas” y las “cualitativas”, y señala la existencia de las “necesidades radicales”, definiendo a las mismas como aquellas necesidades “no alienadas” que no se integran al capitalismo y se desarrollan en forma contradictoria dentro de ese modo de producción con el objetivo de superar la estructura de necesidades necesarias del orden burgués.

Max Neff, Elizalde y Hoppenhayn (1986) también realizan una distinción entre las “necesidades”, los “satisfactores”, los “bienes” y los “medios”. Estos autores entienden que las necesidades humanas se diferencian epistemológica y metodológicamente de los “satisfactores” de esas necesidades. Para estos autores, las necesidades son ordenadas y universales mientras que los satisfactores son históricos y contextualizados. La incorporación de este concepto es el aporte más significativo de la teoría. En este sentido señalan que “Las necesidades fundamentales... son las mismas en todas las culturas y en todos los períodos históricos. Lo que cambia, a través del tiempo y de las culturas, es la manera o los medios utilizados para la satisfacción de las necesidades...Lo que está culturalmente determinado no son las necesidades humanas, sino los satisfactores de esas necesidades”. (Max Neef, Elizalde y Openhayn, 1986 citado por Pelli, 2007:25). Este enfoque también distingue entre “bienes” y “satisfactores”, entendiendo a los primeros como los “medios” por los cuales los sujetos potencian a los segundos.

En pos de contribuir a clarificar el concepto de “necesidad” a partir de su distinción con los “deseos”, Gough (2003) señala que “necesidad” refiere, implícita o explícitamente, a una categoría particular de objetivos que se consideran universalizables; mientras que los deseos derivan de las preferencias particulares y el entorno cultural de un individuo. La universalidad de la necesidad se apoya en la creencia de que si las necesidades no son satisfechas se producirá un “grave daño”. Grave daño es – desde esta perspectiva- la incapacidad fundamental de prosecución de la propia visión del bien y un impedimento para la participación social exitosa. (Gough, 2003:21)

Amartya Sen (1992), por su parte, plantea un “pasaje de la necesidad a la capacidad” (Krmptotic, 1999: 75). Este enfoque plantea un esquema analítico integrado por los funcionamientos y las capacidades para funcionar, las que reflejan la libertad de las personas. El autor plantea la existencia de unas “capacidades básicas” (umbral mínimo para funcionar) a partir de las cuales todo se resume a un orden relativo de valoraciones personales. A diferencia de otros autores que asimilan el concepto de necesidad al de carencia, Sen plantea que la “capacidad” subraya un aspecto potencial.

Doyal y Gough señalan que existen necesidades humanas básicas, que los individuos tienen derecho a satisfacerlas plenamente, y que “la liberación humana ha de estimarse valorando en qué medida se ha producido esa satisfacción”. (Doyal y Gough: 1994). Para lograr esto último se

ha de combinar el derecho a satisfacer las necesidades con el derecho a participar en las decisiones de cómo alcanzar esa realización, donde el papel de la sociedad civil adquiere dimensiones clave. La definición de una cierta cantidad y calidad de necesidades básicas compartidas por todos, operaría, desde esta perspectiva, como límite al relativismo predominante.

En relación a los agentes que se atribuyen la definición de las necesidades y a modo de cierre preliminar de la revisión de los enfoques sobre necesidades humanas, se presenta –en base a Pereira (2002)- una síntesis de los enfoques que desde las perspectivas de los enfoques universales se consideran “relativistas”, por su rechazo a la posibilidad de la configuración de un concepto universal y objetivo de necesidades sociales.

Cuadro 1. Enfoques relativistas de necesidades sociales

Ortodoxia económica de bienestar	Nueva Derecha	Crítica al imperialismo cultural	Visión marxista	Demócratas radicales	Fenomenológicos
<ul style="list-style-type: none"> - Enfoque conservador - Privilegia al Mercado como agencia principal de provisión al consumidor (no al ciudadano) como blanco de satisfacciones - Se fundamenta en dos principios liberales clásicos: <ul style="list-style-type: none"> a) principio de concepción subjetiva de intereses, y b) principio de la soberanía privada 	<ul style="list-style-type: none"> - Expresa una visión esencialista del Mercado (desde el punto de vista moral es considerado superior al Estado) - Considera “<i>peligrosa</i>” la definición estatal de las necesidades básicas colectivas y formas institucionalizadas de satisfacerlas 	<ul style="list-style-type: none"> - Sostiene que las necesidades varían de grupo en grupo - Las necesidades humanas deben ser definidas por los segmentos sociales específicos que las padecen - Defiende la soberanía de los grupos específicos (mujeres, negros, homosexuales, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> - Concibe a las necesidades como fenómeno histórico. - Diferentes enfoques: <ul style="list-style-type: none"> a) Heller: prevé un nexo dialéctico entre necesidades “<i>necesarias</i>” y “<i>radicales</i>” b) Marcuse: ve la superación del patrón capitalista de las necesidades sólo a partir de la emergencia radical de “<i>un patrón alternativo</i>” c) Lodziak: apuesta a los efectos perturbadores de la “<i>ideología de oposición</i>” dentro del sistema capitalista 	<ul style="list-style-type: none"> - Rechaza la primacía del individualismo y la soberanía de los grupos en la definición de las necesidades - Reclama una reforma democrática radical a partir de la primacía de la sociedad sobre el Estado (es la sociedad quien debe definir las necesidades y sus formas de satisfacción) 	<ul style="list-style-type: none"> - Entiende a las necesidades como fenómenos socialmente construidos (son esencialmente subjetivas) - La existencia de necesidades refleja la ideología de aquellos que las califican (profesionales, organizaciones y los límites políticos dentro de los cuales operan profesionales y organizaciones) - solo los sujetos (objetos de la política) pueden saber lo que necesitan

Fuente: elaboración propia en base a Pereira (2002: 45-60)

A modo de conclusión, siguiendo a Pereira, puede señalarse que los diversos abordajes reseñados pueden agruparse en dos grandes polaridades, por un lado, los que identifican las necesidades básicas con los estados subjetivos y relativos de carencias, y por otro, los que entienden a las necesidades como un fenómeno objetivo, posible de ser generalizado. (Pereira, 2002:47)

1.3. Acerca de las necesidades humanas y las políticas públicas:

Acerca de la distribución sociopolítica de las necesidades, Gough (2003) plantea que las políticas sociales deben intentar resolver las tensiones existentes entre las necesidades de las personas y las necesidades del capital (Gough, 2003:32). Pero esta intermediación que deben realizar las políticas sociales entre las necesidades humanas y los sistemas socioeconómicos imperantes a través de la historia no es nueva. Según Krmpotic la relación entre necesidades humanas y políticas públicas viene ligada a la modernidad, y se inicia a partir de la desvinculación

de los Estados del poder de las iglesias y con el consecuente reconocimiento de las necesidades como objeto de la acción de los mismos, a partir de lo cual, la caridad y el auxilio a los necesitados comienzan a ser tarea de estos. (Krmptic. 1999:18-19). Posteriormente el Estado de Bienestar introdujo la problemática social, desarrollo estrategias y enfoques teóricos sobre el bienestar e institucionalizó la cuestión de las necesidades a través de la sanción de los derechos sociales. (Krmptic. 1999:117).

Con el desmantelamiento de los Estados de Bienestar y el retorno de la hegemonía liberal, el modelo de política social se caracteriza en la actualidad por: a) el fortalecimiento del proceso de privatización, b) procesos de transferencia y descentralización, c) focalización, y d) nuevos requisitos para el acceso a los recursos sociales disponibles. En este proceso puede leerse claramente un cambio de sentido: no predomina ya la idea de acceso a los beneficios por derecho sino más bien un sentido filantrópico, contribuyendo a debilitar aun más el sentido de ciudadanía de ciertos grupos y a desmovilizarlos políticamente (Gutiérrez. 2005:101)

Actualmente, el escenario político está caracterizado – en términos de Fraser- por una transición del neoliberalismo a algún otro tipo de formación social del capital, hecho que genera un escenario de luchas e impugnaciones muy intensas, en donde la lucha por la interpretación de las necesidades cobra una intensidad significativa.

En esta perspectiva se ubica la mirada del Colectivo IOE, quienes señalan que la necesidad social no es un hecho empírico que se imponga por sí mismo (no ‘está ahí’ simplemente), ya que siempre implica algún juicio de valor: existe necesidad (carencia de algo) sólo con respecto a lo que se define -política y socialmente- como necesario. A su vez, tales juicios no se formulan arbitrariamente por cada individuo, sino que suelen estar condicionados por intereses y estrategias de grupo o clase social. Por tanto, el concepto mismo de necesidad social encierra ineludiblemente componentes problemáticos. Estos elementos cobran aún mayor relevancia si el modelo social que los determina se caracteriza por el conflicto y la desigualdad social. (Colectivo IOE, 1988: 109).

2. Aportes hacia la construcción de un marco interpretativo para el abordaje de la configuración de las necesidades en las políticas habitacionales

Los aportes conceptuales que se presentan a continuación han surgido del intento de vincular teóricamente los conceptos de necesidades humanas y de políticas públicas - a partir de una revisión exhaustiva de los autores que desde diferentes enfoques han aportado al estado del arte de la cuestión- para avanzar en la configuración de un marco interpretativo propio.

2.1. En relación a las necesidades humanas

Se entiende que las necesidades humanas se diferencian epistemológica y metodológicamente de los “satisfactores” de esas necesidades. (Max Neff, Elizalde y Hoppenhay: 1989). A partir de esta primera distinción, se comparte con los citados autores que las necesidades humanas fundamentales son pocas, delimitadas y clasificables, cambian lentamente en todas las culturas y en todos los tiempos, lo que se modifica de una forma más vertiginosa y contextual a través del tiempo y de las culturas es la manera o los medios utilizados para la satisfacción de las necesidades.

Sumado a esto, se entiende que no existe una correspondencia unívoca entre necesidades y satisfactores. Por ejemplo un satisfactor puede contribuir simultáneamente a la satisfacción de diversas necesidades, y a la inversa, una necesidad puede requerir de diversos satisfactores para ser satisfecha.

De la teoría de necesidades de Doyal y Gough se toman los siguientes postulados:

- Existen necesidades humanas básicas, que los individuos tienen derecho a satisfacerlas plenamente, y que “la liberación humana ha de estimarse valorando en qué medida se ha

producido esa satisfacción”. (Doyal y Gough: 1994).

- Para lograr esto último se ha de combinar el derecho a satisfacer las necesidades con el derecho a participar en las decisiones de cómo alcanzar esa realización.
- La definición de una cierta cantidad y calidad de necesidades básicas compartidas por todos y reconocidas por el Estado, operara como límite al relativismo predominante.

Grafico.1. Proceso de reconocimiento de una necesidad según Fraser



Entendiendo que las necesidades humanas que fundamentan las políticas sociales no están “simplemente dadas”, se toman las ideas de Fraser (1991) y Krmpotik (1999) en torno a la existencia de un “proceso de configuración de una necesidad” que contempla diferentes momentos. La construcción de este esquema permitirá- como se verá más adelante- la asimilación de estos momentos con los procesos de la política social.

En relación a los actores que participan en el proceso de configuración de las necesidades, se entenderá -a partir de Fraser- que en las sociedades capitalistas estratificadas - como el caso de Argentina – el proceso de interacción discursiva dentro de los escenarios públicos se encuentra atravesado por impedimentos informales a la participación de algunos interlocutores (Fraser: 1992)

Desde esta perspectiva se señala que los “grupos subordinados son silenciados, incitados a mantener incoadas sus necesidades”, convirtiendo los escenarios de deliberación en una “máscara de la dominación”. (Fraser: 1992). El objeto de estudio de este proyecto toma a los hogares afectados por pobreza crítica, cuya condición de status económico los somete a una relación desigual con los otros actores que participan en el proceso de definición de las necesidades y satisfactores habitacionales.

En síntesis se trata de plantear que las necesidades y los satisfactores que el Estado reconoce como tal y les otorga estatus político al convertirlas en objeto de las políticas sociales, no están dadas, sino que se construyen en un proceso siempre en disputa, donde diversos actores intentan incidir a través de diferentes mecanismos y recursos.

Grafico. 2. Proceso de reconocimiento de una necesidad según Krmpotic.



Fuente: elaboración propia en base a Krmpotic (1999)

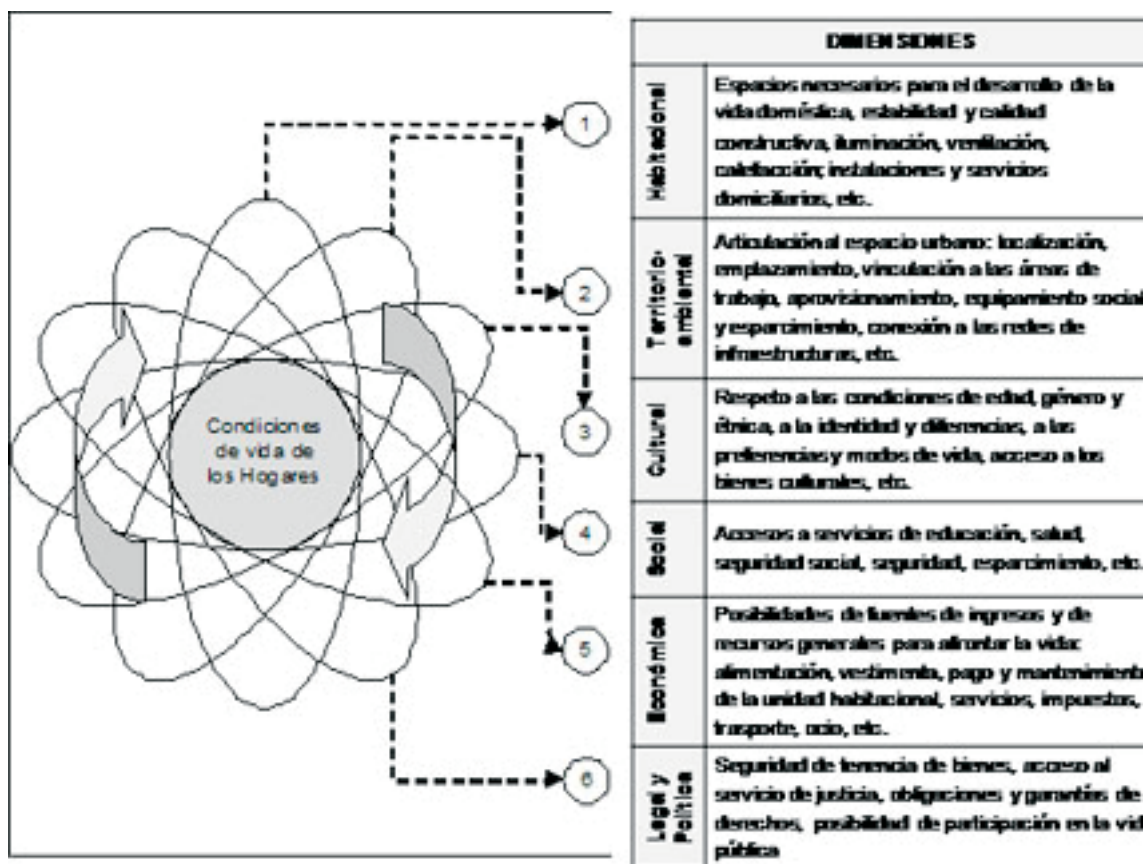
2.2. En relación a las necesidades habitacionales:

Como se señaló previamente, si bien el tema de las necesidades humanas ha sido ampliamente discutido en las ciencias sociales, en el campo del hábitat social y de las políticas habitacionales generalmente se han tomado a las necesidades habitacionales como simplemente dadas, y las discusiones se han centrado principalmente en los satisfactores, sin considerar que las necesidades se construyen en un proceso político en disputa (Fraser: 1991) en el cual diversos actores intentan incidir -a través de diferentes mecanismos, recursos y/ o discursos -para imponer una interpretación hegemónica.

En las escasas investigaciones en las que se ha avanzado sobre el tema de las “necesidades habitacionales”, como el caso de Pelli (2007) ha prevalecido una visión simplista, señalando que las inadecuaciones de las soluciones habitacionales brindadas por la política habitacional radican en el hecho de que en la gestión pública convencional de la vivienda, las necesidades habitacionales son definidas a partir de conjeturas o hipótesis de su naturaleza, más o menos racionalmente fundadas o construidas, o por su traducción como carencia de determinados satisfactores estandarizados o, en el mejor de los casos por perfiles abstractos de la necesidad basados en aproximaciones estadísticas. Focalizando las fallas en malas interpretaciones técnicas o la falta de incorporación de la “voz” de los beneficiarios.

A pesar de estas aclaraciones previas, resulta importante rescatar algunos aportes que si bien no echan luz sobre el proceso de configuración de las necesidades habitacionales, permiten comprender que las mismas no están circunscriptas – sobre todo en las poblaciones en situación de pobreza- al “objeto casa” (Pelli: 2007). Se toma como base para la construcción del esquema interpretativo, siguiendo a Pelli (2007) que las necesidades habitacionales pueden clasificarse en tangibles e intangibles. Las “necesidades habitacionales tangibles” se circunscriben a la demanda de bienes y servicios destinados a resolver los déficits tangibles de satisfactores habitacionales, como el albergue la reproducción (la casa); y la conexión a las redes urbanas tangibles de (electricidad, agua, desagües, residuos, gas, teléfonos, etc.) y los servicios sociales (educación, sanidad, seguridad, etc.).

Gráfico 3. La relación del problema habitacional con las demás dimensiones que afectan las condiciones de vida de los hogares pobres



Fuente: Barreto, M.; Pelli, V.; Alcalá, L.; Benítez, M.A.; Fernández, M.; Giró, M.; Pelli, M.B. y Romagnoli, V. (2010)

Por su parte, las “necesidades habitacionales intangibles” tales como: a) las tramas de relación social dentro del sistema urbano; b) la escala de distancias físicas y sociales; c) el repertorio de valores simbólicos de los lugares; d) los códigos y convenciones culturales y las normas jurídicas vigentes. (Pelli, 2007:30)

A partir de esta primera distinción propuesta por Pelli (2007) se entiende además que las necesidades habitacionales de las poblaciones en situación de pobreza no pueden considerarse desde la política habitacional de manera desintegrada al resto de las condiciones de vida de estos hogares. Barreto (2008) y Barreto y otros (2010)

En relación al concepto de pobreza, se considera que la concepción que sustenta las formas de medición oficiales, responde a una visión sectorial del problema. Los indicadores como el de la Línea de Pobreza e Indigencia -utilizados en Argentina para cuantificar la pobreza y la pobreza crítica- consideran a la pobreza como una situación de ciertos hogares y personas, determinada exclusivamente por sus niveles de ingresos económicos, y remediable a partir de la superación del citado indicador.

A partir de este señalamiento, se propone entender y definir las situaciones de pobreza desde la complejidad. Lo que implica concebir que el problema del ingreso económico de los hogares debe considerarse en relación a los otros elementos que hacen a las condiciones de vida de los hogares y de los cuales, éstos pueden encontrarse excluidos, tales como la educación, la salud, la vivienda u otros problemas ambientales-territoriales, culturales, jurídicos y políticos,

incluyéndose la percepción de los propios hogares sobre sus situación, ya que ellos, en sus particularidades y relaciones, inciden sobre el problema del ingreso de los hogares.

2.3. En relación a la política habitacional:

Se entiende, en base a Barreto (2008) y Barreto y otros (2010) por política habitacional, a la intervención realizada por un Estado desde una determinada orientación política, en los campos de la producción, la comercialización y la satisfacción de las necesidades habitacionales, para facilitar el acceso a una solución habitacional considerada «digna» o «adecuada» a quienes, por causas de ingresos insuficientes, no pueden acceder a ellas por medios propios a través del mercado formal, y que en el caso de las ciudades de América Latina, satisfacen inadecuadamente sus necesidades habitacionales por diferentes vías de estrategias individuales o colectivas: mediante procesos autogestionarios de producción y/o comercialización informal del hábitat, (ocupación, compra o alquiler de tierras, autoconstrucción, compra o alquiler de viviendas precarias en áreas degradadas o sin servicios, etc.), mediante hacinamiento familiar o pagando para habitar en lugares precarios (inquilinos, hoteles-pensiones, etc.), o lugares públicos.

Se entiende además que la política habitacional presenta los siguientes componentes:

A partir de la articulación de los conceptos de necesidades habitacionales explicitados previamente y el de la política habitacional, se entiende que la misma es sólo una parte de las políticas sociales y territoriales implementadas por los gobiernos, que comprenden muchos otros aspectos, como los de la salud, la educación, la seguridad, el transporte, etc. o las infraestructuras y equipamientos correspondientes, y el contenido de las mismas y sus relaciones, siempre se encuentran condicionadas por la orientación del modelo de desarrollo impulsado por cada gobierno y de manera más general al modelo de sociedad deseable al que éstos aspiran alcanzar. Debido a este motivo, la comprensión del problema habitacional y las definiciones de su abordaje desde una política habitacional, son indisociables de la orientación del modelo de desarrollo y el modelo de sociedad que promueven los distintos gobiernos. (Barreto y otros: 2010)

Gráfico. 4. Componentes de la política habitacional

MARCO JURÍDICO	COMPONENTES DE LA POLÍTICA HABITACIONAL	
<ul style="list-style-type: none"> • Sistema legal definido por el Estado que sirve de base a su intervención para regular la situación habitacional de la población. • Comprende desde el nivel constitucional hasta el conjunto de leyes nacionales, provinciales y ordenanzas. • Determina los principios generales de la política habitacional: órganos de aplicación, tipos de intervenciones, destinatarios, recursos disponibles, etc. • Es la parte normativa de la regulación y determina los fundamentos sobre los cuales se basan los programas y los proyectos. 	PROGRAMAS (u operatorias)	
	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumentos generales de la fase operativa. • Se definen a partir de temas específicos (vivienda, mejoramiento habitacional, regularización urbana, etc.) • Determinan los fines, objetivos, medios y procedimientos por los cuales se llevan adelante los proyectos. 	<p style="text-align: center;">PROYECTOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Son la parte más tangible de los instrumentos operativos. • Especifica las instrucciones para concretar sobre el terreno la política habitacional planificada.

Fuente: elaboración propia en base a Barreto y otros (2010).

2.4. En relación a la vinculación entre las necesidades y las políticas habitacionales:

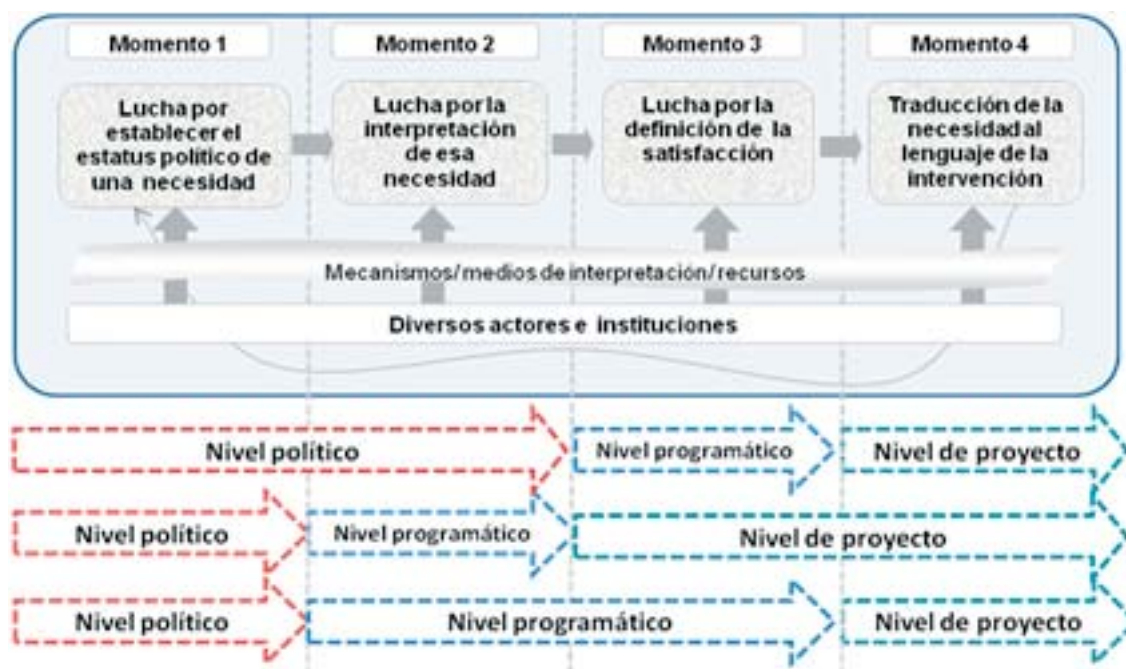
A partir de entender que la política habitacional está constituida por el marco normativo y sus instrumentos operativos (los programas y proyectos) y en base al esquema construido a partir de Fraser (1991) y Krmpotik (1999) que contempla los momentos del proceso de configuración de

las necesidades, se plantea que es posible identificar y relacionar las instancias de dicho proceso con los niveles de la política habitacional.

Las fechas de abajo que implican posibles cortes y niveles en los cuales se deben encontrar objetos de análisis a partir de los cuales resultaría posible reconstruir el proceso de configuración de las necesidades habitacionales.

Por otro lado, se plantea además que las políticas habitacionales, de acuerdo al modelo de desarrollo y los lineamientos que propicien pueden ser “enlatadas”, es decir que dejan pocos espacios de discusión para su definición para en los niveles inferiores, o pueden ser más “flexibles”, permitiendo la introducción de mayores definiciones en las instancias de los programas y los proyectos. Esta cuestión resulta clave al vincular la política con el proceso de configuración de las necesidades habitacionales, ya que los actores, recursos, intereses que participan en los distintos momentos podrán pertenecer o incidir en diferentes niveles jurisdiccionales.

Gráfico. 5. Esquema interpretativo: Relación teórica- metodológica entre los momentos del proceso de configuración de las necesidades y los niveles de la política.



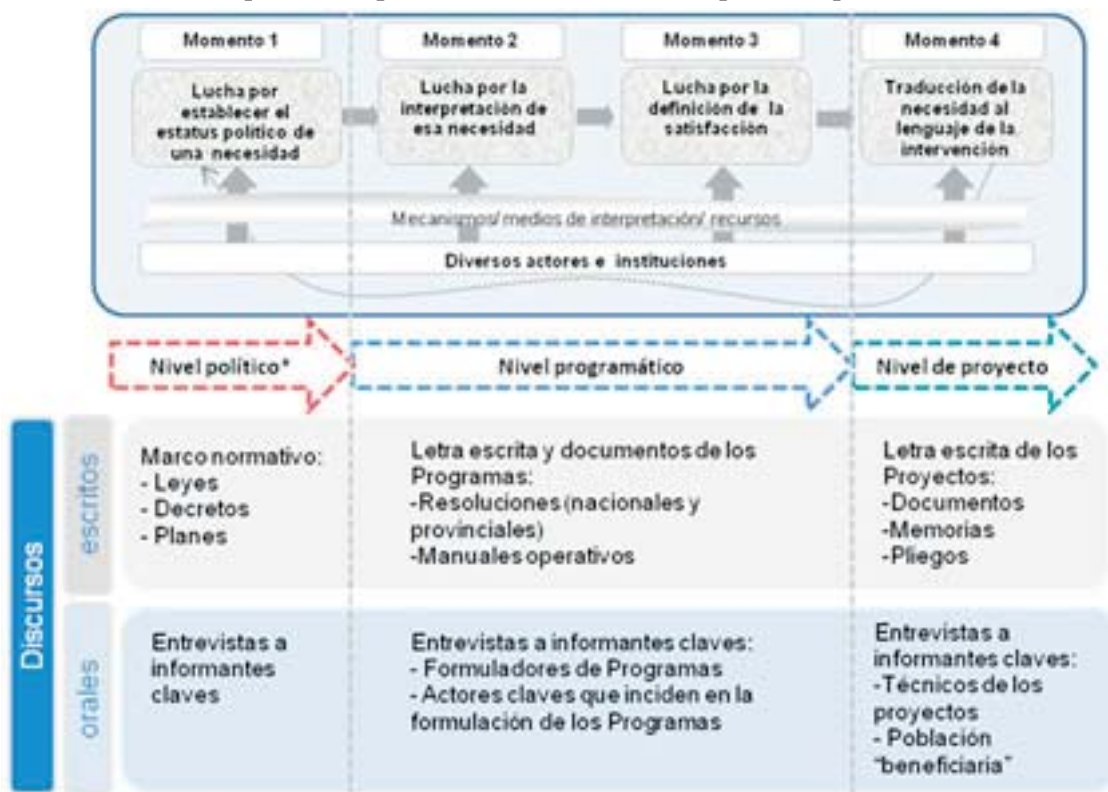
Fuente: elaboración propia.

Como se ha señalado, se considera que el “proceso de configuración de las necesidades habitacionales” que sustenta la política habitacional vigente en Argentina, se encuentra invisibilizado. Pero por otra parte, se entiende que dicho proceso puede reconstruirse a partir del análisis de los discursos de los actores que incidieron de manera indirecta y/o directa con mayores y/o menores recursos de poder en la legitimación de una determinada visión acerca de las necesidades habitacionales, los satisfactores “adecuados” a esas necesidades y el tipo de respuesta que termina brindando el Estado.

A partir de este señalamiento, se entiende que los documentos escritos de la política habitacional y de sus instrumentos operativos (marcos normativos, leyes, decretos, planes, resoluciones, manuales operativos, etc.) se constituyen en un insumo altamente significativo para analizar los “supuestos teóricos” que fundamentan las intervenciones que se producen en el marco de una determinada acción política. En este sentido, se entiende por “supuestos” a las teorías no

explícitas en la letra de un programa pero en las que se fundan la validez de sus procedimientos. Los mismos se desprenden de analizar la letra de los programas en relación con los conceptos que sustentan su contenido, proveniente de elaboraciones académicas. Finalmente entiende que el cuerpo de teorías que se encuentran detrás de los programas u operatorias vigentes en un periodo definen la orientación general de una política habitacional y el análisis de cada programa en particular permite encuadrarlo dentro de una orientación particular.

Gráfico. 6. Esquema interpretativo: Reconstrucción del proceso a partir de discursos.



Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, se considera que si bien las fuentes documentales pueden constituirse en insumos fundamentales para el análisis de las concepciones en torno a las necesidades habitacionales que fundamentan determinados tipos de intervenciones (estén estas planteadas de manera explícita o no en los documentos oficiales), las mismas no son suficientes para dar cuenta del proceso de configuración de las necesidades, sino que deben ser complementadas con los discursos de los actores que han participado de dicho proceso, y que permitirán reconstruir los mecanismos y recursos de poder utilizados por estos diversos actores e instituciones que representan intereses en muchos casos contrapuestos y que "luchan" por incidir y posicionar su concepción a partir de la legitimación que otorga el poder estatal.

3. Reflexiones finales:

El presente trabajo ha intentado avanzar, en base a la revisión y reflexión teórica sobre el tema, en el desarrollo de un enfoque interpretativo propio sobre la configuración de las necesidades habitacionales que fundamentan la política pública, que pueda constituirse en un aporte que permita abordar el problema desde la complejidad.

Para ello se revisaron inicialmente los trabajos en torno a las necesidades humanas de corte más filosófico, como los de Maslow y su teoría psicológica de las necesidades, Heller y su revisión de la teoría de las necesidades de Marx, Sen y su esquema analítico integrado por

funcionamientos y capacidades para funcionar, Max Neff, Elizalde y Hoppenhayn y su libro “Desarrollo a Escala Humana” entre otros.

En base a la revisión del estado del arte, se avanzó en el establecimiento y sistematización del vínculo entre las teorías de necesidades y las políticas públicas, haciendo énfasis en desentrañar como se da el proceso de definición de las necesidades como objetos de la política pública (considerando que el problema se enfoca en la política pública de vivienda). Para ello se tomaron los aportes de la filosofía política, principalmente a través de Fraser y su teoría de la interpretación de las necesidades a través de dos trabajos: “La lucha por las necesidades” y “Iustitia Interrupta”, de Krmpotic y su trabajo: “El concepto de necesidad y políticas de bienestar”, de Lo Vuolo: “Capitalismo y Necesidades Humanas”, de Gough: Capital global, necesidades básicas y políticas sociales y de Pereira: Necesidades Humanas. Para una crítica a los patrones mínimos de sobrevivencia.

Posteriormente, se elaboraron a una serie de esquemas interpretativos propios a la luz de los cuales puede analizarse el proceso de configuración de las necesidades que sustentan las políticas habitacionales vigentes con el objetivo ulterior de contribuir a la construcción de políticas sociales apropiadas fundadas en las necesidades.

Finalmente, cabe señalar que siempre existirán tensiones entre la reflexión analítica y la práctica política, desde esta perspectiva, el camino para superar las agudas asimetrías de poder se daría a través de la lucha política y no del pensamiento filosófico. A pesar de esta afirmación, no puede dejar de reconocerse – en términos de Marx- que la reflexión filosófica puede ayudar a clarificar e iluminar la situación dentro de la cual se dan las luchas políticas e incluso –siguiendo a Fraser- ayudar a la gente a distinguir dentro de las orientaciones políticas mejores y peores. (Fraser, 2008).

4. Bibliografía:

Libros:

- Doyal, Len y Gough, Ian (1994): Teoría de las necesidades humanas, Barcelona: Icaria.
- Gough, Ian (2003): Capital global, necesidades básicas y políticas sociales, Buenos Aires: Ed. Miño davila-Ciepp.
- Heller, Ágnes (1996): Una revisión de la teoría de las necesidades, Barcelona: Paidós e I.C.E de la Universidad Autónoma de Barcelona, España.
- Heller, Agnes (1986): Teoría de las necesidades en Marx. Barcelona: Península.
- Heller A. y F. Fehér : (1981). Marxisme et démocratie. Au-delá du “socialisme réel”, Paris: Maspero.
- Fraser, Nancy (1997): Iustitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”, Santafé de Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes.
- Krmpotic, Claudia. (1999): El concepto de necesidad y políticas de bienestar. Una lectura comparada de Heller, Sen y el GPID, Buenos Aires: Espacio editorial.
- Maslow, Abraham (1954): Motivation and personality, New York: Harper.
- Max-Neef, Elizalde y Openhayn (1986): Desarrollo a escala humana, Chile: CEPAUR y Suecia: Fundación Dag Hammarskjöld.
- Pereira, Potyara A (2002): Necesidades Humanas. Para una crítica a los patrones mínimos de sobrevivencia, San Pablo: Cortez Editora.
- Pelli, Víctor S (2006): Habitar, Participar, Pertenecer. Acceder a la vivienda – incluirse en la sociedad, Buenos Aires: Nobuko.
- Yujnovsky, Oscar (1984): Claves Políticas del Problema Habitacional Argentino 1955/1981, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano S.R.L.

Capítulos de libros:

- Barreto, Miguel; Pelli, Víctor; Alcalá, Laura; Giró, Marta; Benítez, Andrea; Fernández, María; Pelli, María y Romagnoli, Venettia (2009): “Dimensiones, escalas y niveles de las soluciones del problema del hábitat informal desde la perspectiva compleja de una política habitacional integral”. En: Peyloubet, Paula y De Salvo, Laura (Comp.) Ciencia y tecnología para el hábitat popular, Articulación de políticas intersectoriales: científico, tecnológicas y de inclusión social. Buenos Aires: NOBUKO, pp. 205-216.
- Barreto, Miguel y Alcalá, Laura (2008): “Cambios en las prestaciones urbano-ambientales de la política habitacional argentina. Reflexiones a partir de cuatro programas orientados a población en situación de pobreza del Gran Resistencia”. En: Sepulveda Oampo, Rubén (Coord.), V Jornada Internacional de Vivienda Social. El derecho a la ciudad y la vivienda. Propuestas y desafíos en la realidad actual. Santiago: Ed. Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, pp. 51-63.
- Paugam, Serge (2001): “Conjurar la pobreza. Las experiencias de ingreso mínimo garantizado en Europa”. En: Miño y Dávila (Editores) Presente y futuro del Estado De Bienestar: el debate europeo. Buenos Aires: SIEMPRO, pp. 121-162.

Artículos:

- Boltvinik, Julio (1999): “Métodos de Medición de la Pobreza. Conceptos y Tipología”, *Socialis, Revista Latinoamericana de Política Social*, N° 1. Facultad De Ciencias Sociales (UBA); Facultad De Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales (UNR); FLACSO- Sede Argentina.
- Colectivo IOE (1988): “Las necesidades sociales: un debate necesario” en *Documentación Social*, N° 71, abril-junio 1988, Madrid.
- Fraser, Nancy (1991): “La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista feminista de la cultura política del capitalismo tardío”, *Revista Debate Feminista*, Marzo, 1991.

Otras fuentes:

- Barreto, Miguel Á (2010): Documento interno PICTO UNNE 2007 00100. 2010.
- Barreto, M; Pelli, V., Alcalá, L; Benítez, A.; Fernández, Me; Giró, M.; Pelli, M.B.; Romagnoli, V. (2010): “Aspectos Teóricos De Un Estudio De La Implementación de la Política Federal de Vivienda en el AMGR (Chaco) en el periodo 2003-2007”. Ponencia presentada en el II Encuentro Red EPHA Observatorio de Políticas Habitacionales UNGS. Bs.As 3,4 y 5 de noviembre de 2010.
- Fraser, Nancy. ¿De la redistribución al reconocimiento?. Dilemas en tomo a la justicia en una época “postsocialista”. En [www.cholonautas.edu.pe / Biblioteca Virtual de Ciencias Sociales](http://www.cholonautas.edu.pe/BibliotecaVirtualdeCienciasSociales).
- Llobet, Valeria y Wegsman, Susana (2004): “Desafíos pendientes para las prácticas de ampliación de derechos de niñas, niños y adolescentes”. *Niños, menores e infancia*. Publicación del Instituto de Derecho del Niño. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP.
- Lo Vuolo, Rubén. (2002): “Capitalismo y Necesidades Humanas”. Ponencia en base a conferencia organizada por la Fundación Centro de Estudios Brasileños en la Ciudad de Buenos Aires.
- Palacio Avendaño, Martha. (2009): La justicia como redistribución, reconocimiento y representación entrevista con Nancy Fraser. *Red jóvenes investigadores en filosofía*.