

## DISPUTAS, INTERPRETACIONES HEGEMÓNICAS Y EXPRESIONES TERRITORIALES DE LAS NECESIDADES HABITACIONALES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. EL CASO DE LA POLÍTICA FEDERAL DE VIVIENDA EN EL AMGR (CHACO, ARGENTINA)

Venetia Romagnoli

*IIDVi-FAU-UNNE*

[venettiaromagnoli@hotmail.com](mailto:venettiaromagnoli@hotmail.com)

### Introducción

El tema de las necesidades humanas ha sido ampliamente discutido en el campo de las ciencias sociales, desde diferentes disciplinas, que van desde la economía, las ciencias políticas, la sociología, hasta la teología, entre otras. Sin embargo, en el campo del hábitat social y de las políticas habitacionales, las necesidades han sido consideradas como “simplemente dadas”, circunscribiéndose la discusión en torno a los satisfactores. En las escasas investigaciones en las que se ha avanzado sobre el tema, ha prevalecido una visión sectorial del problema, que señala 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 hipótesis, por su traducción como carencia de determinados satisfactores estandarizados o por perfiles abstractos de necesidades, basados en aproximaciones estadísticas (Pelli, 2010). Y destacan las fallas en las interpretaciones técnicas o en la falta de incorporación de la “voz” de los beneficiarios, e invisibilizan el proceso político de disputa entre actores asimétricos en el cual se construyen las necesidades (Fraser, 1986, 1991, 1997 y 1999 y Krmpotic, 1999).

A partir de entender que este tema requería un abordaje más complejo, la tesis doctoral (Romagnoli: 2015) que da origen a esta ponencia, se propuso analizar el proceso de configuración de las necesidades en las políticas habitacionales vigentes en Argentina, a partir del estudio en profundidad de su implementación en el AMGR. Para abordar el problema, resultó necesario avanzar en la construcción de un marco interpretativo propio y en la definición de un modelo teórico-metodológico de análisis, a la luz del cual se analizó la Política Federal de Vivienda – PFV, que constituyó en el

objeto general de estudio, y una muestra de proyectos habitacionales implementados en el AMGR en el período 2003-2007, definida como el objeto empírico principal.

Se presentan los resultados del análisis del proceso de construcción de las necesidades habitacionales en tres casos ejecutados en el AMGR: el proyecto Chelilly, del Programa Federal Solidaridad Habitacional (PFSH); el proyecto Vargas II desarrollado por el Programa Federal de Emergencia Habitacional (PFEH), y el Proyecto Villa Itatí del Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas (PFMV). Se desarrolla en primer lugar el marco interpretativo a la luz del cual fueron analizados los casos de estudio, para avanzar posteriormente en la explicitación de algunos hallazgos significativos a partir de la aplicación del modelo teórico- metodológico construido que permitió la reconstrucción y análisis de los diferentes momentos de cada uno de los procesos, como así también la identificación de los actores intervinientes, sus roles y estrategias, su incidencia y vinculación en cada una de las instancias y definiciones. Finalmente, se presentan un conjunto de reflexiones finales tendientes a recuperar los principales hallazgos y los resultados obtenidos, destacando las particularidades (similitudes y diferencias) que se dieron en los diferentes momentos de los procesos analizado en cada uno de los casos estudiados en profundidad.

### Encuadre teórico- metodológico

Entender que las necesidades que originan y fundamentan una determinada política habitacional no están simplemente dadas ni son definidas técnicamente de una manera aseptica por un determinado gobierno,

sino que son el resultado de un proceso de construcción social, implicó la necesidad de desarrollar un marco interpretativo propio del concepto de necesidades humanas, basado en los aportes teóricos de diversos autores, que desde un enfoque interpretativo, las visualizan como resultantes de procesos de configuración atravesados por la disputa entre diversos actores, que desde diferentes roles e intereses, despliegan sus estrategias en virtud de incidir en las interpretaciones que terminan legitimándose a través de la intervención del Estado (Fraser: 1991 y Krmpotik: 1999). Este marco interpretativo se nutrió también de concepciones de las políticas públicas que superando los enfoques tecnocráticos, las interpretan como producto de un espacio de disputa entre actores (Subirats, 1989; Tamayo Sáenz, 1997; Jobert, 2005; Bourdieu, 1993, 1998 y 2001), plasmado finalmente en un marco normativo y sus instrumentos operativos: los programas y los proyectos (Romagnoli, 2010 y 2011; Barreto y otros, 2014). El ensamblaje de estas vertientes de estudios teóricos, permitió configurar un esquema conceptual crítico y un modelo teórico-metodológico para analizar el mencionado proceso.

Este enfoque permitió además distinguir diferentes momentos e instancias en dicha construcción y relacionarlos con los elementos constitutivos de una política: el marco normativo general y los instrumentos operativos, tales como los programas y los proyectos, que se plasman y sintetizan en el Gráfico 1 (Romagnoli: 2011 y Barreto y otros: 2014). El modelo teórico-metodológico propuesto permitió identificar tres momentos del proceso de configuración de las necesidades habitacionales en las políticas públicas. El primer momento, corresponde a la disputa por lograr o impedir la implantación del estatuto político de la necesidad habitacional, la lucha para validarla como una cuestión de legítima preocupación pública o para enclavarla como una cuestión privada. En términos de Fraser (1986) las necesidades se politizan cuando ciertos grupos comienzan a cuestionar sus identidades y posiciones subordinadas y las interpretaciones acerca de sus necesidades tradicionales y desventajosas. Siendo los principales actores de esta instancia: los movimientos sociales de oposición y el Estado, aunque también están presentes ciertos grupos que intentarán reprivatizar estas necesidades recientemente politizadas, representados generalmente por los portadores de la visión tradicionalmente hegemónica de las necesidades habitacionales.

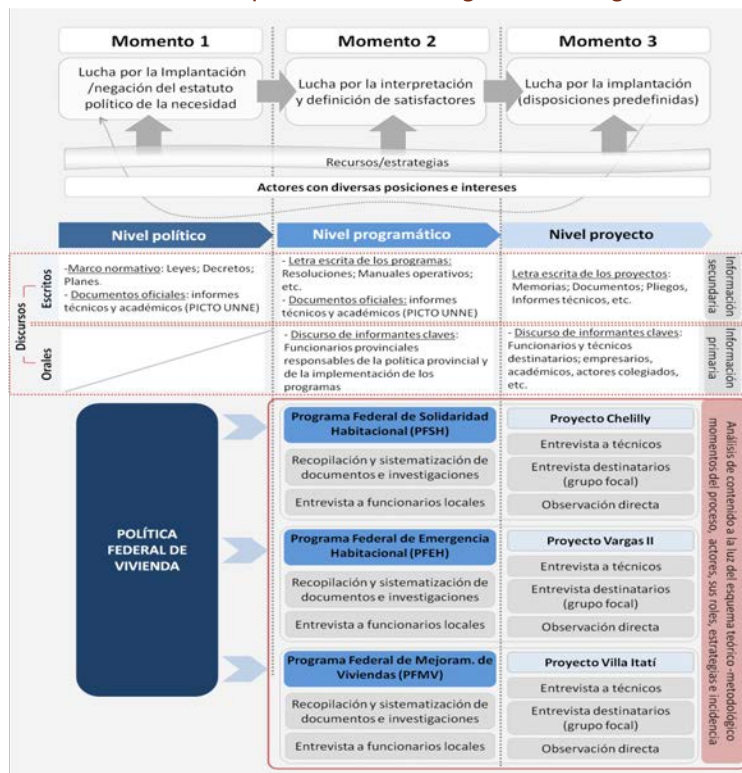
El segundo momento contempla la lucha por la interpretación de la necesidad, la disputa por poder definirla y así determinar qué podría satisfacerla. Las interpretaciones en competencia, desarrolladas en el contexto de movimientos sociales institucionales abiertos, tienden a traducirse en demandas de satisfacciones organizadas políticamente, plasmándose en concepciones programáticas opuestas. En esta instancia, el Estado se constituye en un actor protagónico en la lucha por las interpretaciones conflictivas. De manera típica, la organización del Estado Social de satisfacción de necesidades adopta la forma de “servicios sociales” o programas (Fraser, 1986 y 1991). El encuentro entre las necesidades politizadas con el Estado Social implica su traducción en necesidades administrables, lo que significa que el problema politizado de la vida del demandante debe concordar con una solución administrable burocráticamente y volverse conmensurable en términos de tal solución. En estos procesos, los sujetos portadores de las necesidades son interpelados, ya no como miembros de un grupo o movimiento social, sino como receptores pasivos de servicios predefinidos, en formas que militan contra la identificación colectiva, la construcción de capital social (Bourdieu, 1973) y la posibilidad de constituirse en partícipes involucrados en la interpretación de las necesidades y conformación de sus propias condiciones de vida. Sin embargo, bajo ciertas condiciones, los “clientes de la seguridad social” (Fraser, 1986) logran desplegar estrategias de resistencia a la lógica estatal, desplazando el significado y carácter de la interpelación que se les impuso, transformando la posición de cliente con un estigma que denota dependencia, atomización y debilitamiento, en una identidad política de una colectividad constituida que denota activismo, solidaridad y adquisición de poder. Al hacerlo, cuestionan las definiciones administrativas de sus necesidades y la lógica anti participativa y jerárquica de los servicios sociales que les impuso el Estado.

Finalmente, en el tercer momento del proceso, se materializa la lucha por la traducción de la interpretación de necesidad habitacional y la definición de los satisfactores plasmada en la letra escrita de los instrumentos operativos al lenguaje de la intervención. Aquí la disputa ya no está centrada en la interpretación, es una lucha por asegurar o impedir la disposición correspondiente. Esta última instancia corresponde a la implementación, en donde materializan una sucesión de acciones de diversos actores asimétricos que desde diferentes roles, despliegan estrategias en virtud de inci-

dir en la traducción de la necesidad administrable a la ejecución concreta y en las decisiones en relación a las condiciones en las cuales se entregarán los satisfactores que componen el programa y el proyecto (definidos en los momentos previos del proceso de configuración de las necesidades).

En el esquema siguiente (Gráfico 1), se representa la correspondencia entre los momentos del proceso descriptos y los diferentes niveles de la política. Se sintetizan además, los objetos de análisis en cada uno de estos niveles (político, programático y de proyectos) de la política habitacional, los observables de investigación y las técnicas de relevamiento y análisis de los datos, que permitieron reconstruir cada uno de los momentos del proceso de configuración de las necesidades habitacionales.

Gráfico 1. Esquema de la estrategia metodológica

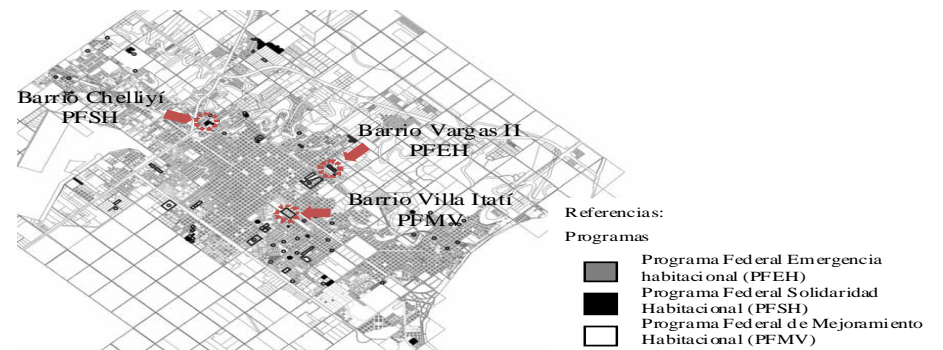


Fuente: elaboración propia.

## El proceso de configuración de las necesidades habitacionales en los casos de estudio

Tal como ha sido señalado, los tres casos de estudio en profundidad se localizaron en el AMGR (Gráfico 2). El proyecto Chelilly del PFSH; el proyecto Vargas II desarrollado por el PFEH y el Proyecto Villa Itatí del PFMV.

Gráfico 2. Localización de los casos seleccionados en el AMGR



Fuente: Romagnoli 2015, en base a Barreto y otros: 2014.

### El caso del Barrio Chelilly:

El proyecto en el Bº Chelilly se inició en el año 2005, en respuesta a la demanda de un grupo de hogares de la etnia toba que habían realizado la ocupación informal de un terreno en Resistencia en el año 2001. Se realizó en el marco del Subprograma Solidaridad Habitacional Viviendas con Aborígenes y los satisfactores ejecutados contemplaron la regularización dominial, el trazado urbano, infraestructura básica y construcción de 47 viviendas.

### El primer momento. La lucha por la implantación del estatuto político de la necesidad de las comunidades aborígenes:

En esta etapa participaron diversos tipos de actores: a) actores sociales, entre los que pueden distinguirse a los actores comunitarios representados por la Asociación Chelilly, que se constituyó durante el proceso y asumió un rol protagónico a partir de la toma de la tierra, y a los actores académicos: un equipo de tesis de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste (FAU-UNNE) que habían tomado contacto con el grupo aborígen

para la realización de su trabajo final; b) actores estatales de diferentes niveles jurisdiccionales: la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación (SSDUYV), quien reconoció la necesidad de la comunidad, legiti-mándola a través de la creación de nueva acción programática de alcance nacional en el marco del existente PFSH, el Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda (IPDUV), quien intermedio entre la Asociación Chelilly y la SSDUYV presentando el caso a nivel nacional y la Municipalidad de Resistencia (MR), a través de la Unidad Ejecutora de Tierras (UET), quien fue el primer actor estatal que tomó contacto con la comunidad y c) actores del sector de la industria de la construcción: la empresa constructora adjudicataria de las obras.

Durante esta instancia, las necesidades “fugitivas”<sup>1</sup> (Fraser, 1986 y 1991) de la comunidad aborigen local lograron superar enclaves históricos de despolitización, instalando una interpretación alternativa a nivel nacional de la “vivienda social pública”, a partir de los recursos y estrategias desplegadas por estos actores sociales (principalmente de presión política: manifestaciones, toma de tierras, etc. y organizativos: creación de la Asociación Chelilly) en un contexto nacional en donde la problemática aborigen había comenzado a ser incluida en la agenda de gobierno y que resultó favorable a la desorganización de ciertos procesos de despolitización.

Por su parte, los actores estatales locales, a pesar del haber contribuido a la visibilización de las necesidades habitacionales de la comunidad Chelilly y los logros obtenidos a partir de la intermediación que realizaron entre los actores sociales y el Estado nacional, no modificaron su visión tecnicista, que consideraba a este momento del proceso de reconocimiento de la necesidad como una cuestión técnica a ser definida en el nivel jurisdiccional superior, mientras que los actores económicos del sector de la industria de la construcción - como portadores de la interpretación hegemónica de la “vivienda social pública”<sup>2</sup> - no desplegaron abiertamente estrategias

de despolitización en esta instancia, a pesar de que la interpretación de la necesidad habitacional de la comunidad aborigen se contraponía a sus intereses.

**El segundo momento. La lucha por la interpretación de la necesidad y la definición de los satisfactores:** En esta instancia participaron con mayor protagonismo los actores estatales del nivel jurisdiccional nacional: la SSDUYV quien legitimó la demanda de la comunidad aborigen a través de la creación de una acción programática y la transformó en una necesidad administrable, prescribiendo en los instrumentos normativos una serie de satisfactores derivados de la visión hegemónica de la “vivienda social pública” que volvió a imponerse en este segundo momento del proceso, como consecuencia de las presiones del sector de la industria de la construcción y las interpretaciones fuertemente arraigadas en los expertos y agencias del estado social en el campo de la política habitacional. En menor medida participaron el IPDUV y la MR, quienes a pesar de haber asumido en el primer momento un rol de mayor incidencia, en esta instancia no se visualizaron como actores protagónicos poseedores de un meta capital que les permitiría legitimar determinadas interpretaciones, y en ese contexto no fueron capitalizados ciertos marcos normativos preexistentes que hubieran permitido potenciar su participación y realizar articulaciones con otros actores en virtud de avanzar hacia una mayor democratización del proceso de configuración de las necesidades habitacionales<sup>3</sup>. En este momento el rol y protagonismo de los actores sociales comunitarios fue paulatinamente neutralizado, como consecuencia de la lógica del estado social de interpe-larlos como “clientes”.

**El tercer momento. La lucha por la traducción de la necesidad al lenguaje de la intervención:** En el pasaje de la interpretación de las nece-

1 El concepto de “necesidades fugitivas” acuñado por Fraser (1986 y 1991), hace referencia a aquellas necesidades subordinadas o “latentes” que como consecuencia de las estrategias de politización que despliegan sus portadores en determinados contextos propicios, logran superar ciertos enclaves privatizadores como “lo doméstico” o “lo económico”, ganado un espacio en el escenario público y político.

2 Esta concepción entiende a la vivienda como un objeto físico acabado asociado con una parcela de suelo (predominantemente vivienda individual), producido de manera serial y estandarizada por empresas constructoras, para grupos de destinatarios anónimos (hogares

individuales) que no participan del proceso de decisiones y a los que se adjudican las viviendas terminadas en propiedad, mediante largos procesos de titularización (Barreto y otros: 2014 y Romagnoli: 2015).

3 El IPDUV contaba con La Ley del Sistema Provincial de Vivienda (1996) reglamenta la participación de los municipios y la sociedad civil organizada en la política provincial, en pos de asegurar no solo un mayor consenso y transparencia al sistema, sino también una mayor adecuación de las soluciones a los territorios municipales y a las necesidades de los destinatarios de las mismas y con un Convenio Marco de Cooperación Mutua entre el Gobierno de la Provincia del Chaco y la UNNE, cuya finalidad era institucionalizar la participación y contribución de la academia en la resolución de las problemáticas locales.



sidades habitacionales plasmada en los instrumentos operativos del PFSH a su implementación en Chelilly, se produjeron reinterpretaciones que modificaron algunos satisfactores prescriptos, entre las cuales puede ponderarse como positiva la decisión del IPDUV de atender a un asentamiento, superando la interpretación hegemónica de la “demanda” (hogares individuales registrados a la espera de atención), o las mínimas adecuaciones introducidas por el equipo de tesis FAU- UNNE (reformulaciones del prototipo habitacional). Sin embargo, en términos generales los satisfactores resultaron limitados frente a la complejidad de la problemática habitacional del caso Chelilly, cuyos destinatarios, en su carácter de comunidad bivalente (Fraser: 1996), requerían iniciar de manera conjunta y progresiva la resolución integral de sus necesidades, a partir de satisfactores sinérgicos que atendiesen no sólo cuestiones de redistribución, sino también de reconocimiento. Estos acontecimientos evidenciaron varias cuestiones, entre ellas: el retraimiento del Estado en sus niveles jurisdiccionales locales en su rol de articulador de las necesidades de los destinatarios con las interpretaciones administrativas plasmadas en la letra escrita, el fuerte protagonismo de las empresas constructoras locales al asumir definiciones y responsabilidades del Estado y la ruptura del capital social como consecuencia de la interrupción del proceso de construcción de identidad y de adquisición de poder que los actores de la organización Chelilly habían iniciado en el primer momento del proceso.

#### *El caso del Barrio Vargas II*

El proyecto del B° Vargas II fue ejecutado entre 2004 y 2005, en el marco del Programa Federal de Emergencia Habitacional, en un asentamiento de Resistencia, conformado por unas 600 familias. Los satisfactores consistieron en la construcción de 21 viviendas (5 dispersas en el asentamiento y 16 agrupadas en un predio lindante) por 4 cooperativas de trabajo.

**El primer momento. La lucha por la implantación del estatuto político de la necesidad habitacional de las organizaciones sociales:** Las necesidades fugitivas de este grupo de organizaciones sociales diversas con representación nacional denominadas “piqueteras”, lograron superar enclaves históricos de despolitización, instalando una interpretación alternativa de la “vivienda social pública” con una modalidad de producción inédita en la política habitacional argentina a través de cooperativas de trabajo (que

incluía la satisfacción de necesidades de empleo), a partir del despliegue de una serie de recursos de presión política: manifestaciones, piquetes; etc. y alianzas estratégicas entre diversas organizaciones para cuestionar abiertamente su posición subordinada y la interpretación hegemónica que sustentaba la política habitacional hasta entonces vigente en Argentina.

La presión de las organizaciones sociales se vio favorecida por un contexto propicio de aguda crisis económica y social que atravesaba el país a inicios de la gestión de gobierno de Néstor Kirchner en el año 2003, que contribuyó a la desorganización temporal de los enclaves de privatización de interpretaciones contrahegemónicas sostenidos por la alianza de los actores estatales y los actores vinculados a la problemática del hábitat con mayores cuotas de poder (sector de la industria de la construcción y mercado inmobiliario).

**El segundo momento. La lucha por la interpretación de la necesidad y la definición de los satisfactores:** El encuentro de la necesidad politizada con el Estado Social representado a nivel nacional por la SSDUYV, desencadenó la creación del PFEH, para cuya formulación convocó a participar a un conjunto de actores históricamente marginados del proceso de interpretación de las necesidades habitacionales y definición de satisfactores, entre los que se destacan a las organizaciones sociales de desocupados que habían luchado por la politización de sus necesidades habitacionales; actores estatales de otros ministerios (Desarrollo Social; Trabajo y Economía) y de los niveles jurisdiccionales inferiores (Institutos provinciales de vivienda y Municipios) y actores profesionales colegiados (cámaras y colegios).

En este momento los actores estatales tuvieron mayor protagonismo al ocuparse de transformar las necesidades politizadas por los movimientos sociales en necesidades administrables, plasmadas en los instrumentos operativos, mientras que los actores sociales que habían tenido un rol preponderante en la politización de su interpretación de la necesidad habitacional fueron paulatinamente subsumidos a la lógica administrativa del Estado Social. Por su parte, los actores del sector de la industria de la construcción desplegaron estrategias de presión corporativa y de alianza con los actores estatales, en virtud de boicotear el programa y demostrar la ineficiencia de las organizaciones sociales para la gestión y producción de acciones habitacionales, reposicionando nuevamente la interpretación hegemónica de la “vivienda social pública” ejecutada a través de empresas

constructoras, incidiendo directamente en las definiciones programáticas que determinaron: una exigua capacidad operativa; imprevisión de financiamiento, capacitación y organización; ausencia de criterios explícitos de otorgamiento de cupos a las organizaciones, entre otras cuestiones que desde la formulación limitaron las posibilidades de éxito y sustentabilidad del PFEH.

**El tercer momento. La lucha por la traducción de la necesidad al lenguaje de la intervención:** El pasaje de las necesidades administrativas plasmadas en la letra escrita del programa a la implementación, implicó una disputa por garantizar o impedir la provisión de los satisfactores establecidos, e introducir reinterpretaciones en función a los intereses de los actores involucrados en esta instancia. En este contexto fueron reprivatizadas algunas interpretaciones de las necesidades habitacionales contrahegemónicas que habían logrado politizarse en el primer momento del proceso y que estaban sustentadas en un enfoque más integral del problema, en la medida que incluían dimensiones habitacionales y económicas (solución habitacional y empleo). Tal como pudo saberse, estas prestaciones fueron desdobladas a nivel de los destinatarios como estrategia de la Corriente Clasista y Combativa (CCC) local para lograr una mayor cobertura con los escasos bienes que pudieron administrar, resultando limitados los satisfactores implementados frente a la complejidad de la problemática de la comunidad que requería iniciar de manera conjunta y progresiva la resolución integral de sus necesidades.

Los actores estatales por su parte en consonancia con los intereses de los actores del sector de la industria de la construcción, desplegaron durante la implementación del proyecto una serie de estrategias reprivatizadoras, vinculadas al incumplimiento de responsabilidades conferidas por el marco normativo y la modalidad individualizante con la que interpellaron a las organizaciones sociales a cargo de la gestión de los proyectos, que sumadas a las imprevisiones de los instrumentos normativos, impactaron negativamente en el proyecto en sí y en la incipiente consolidación de la identidad piquetera de las organizaciones sociales que habían logrado cuestionar su posición históricamente subordinada en la política habitacional. En este contexto, los actores de la CCC local debieron implementar desgastantes maniobras de resistencia a la lógica administrativa del Estado, a través de recursos de presión política (asociativos e individuales) para evitar el fracaso

del proyecto y de esta acción programática.

En relación a los destinatarios de empleo (cooperativistas), a pesar del apoyo de la CCC local, sin el adecuado acompañamiento de los actores estatales y en un contexto de fuertes estrategias reprivatizadoras, vieron obstaculizado su incipiente proceso de consolidación del asociativismo y de configuración de una identidad cooperativista a nivel local. Por su parte, los destinatarios de las soluciones habitacionales, fueron convertidos en receptores pasivos de satisfactores predefinidos, limitando la construcción de autonomía desde la cual hubiesen podido defender sus propias interpretaciones y dar forma a sus condiciones de vida.

#### *El caso de Villa Itatí*

El proyecto de Villa Itatí fue desarrollado entre 2004 y 2006 como una experiencia piloto del Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas, en un barrio precario que había sido objeto de regularización urbana y dominiar por parte de la Municipalidad de Resistencia en los años '70. El proyecto contempló un conjunto de 240 soluciones habitacionales distribuidas en cuatro sectores del barrio, cada uno de ellos a cargo de una empresa constructora diferente.

**El primer momento. La lucha por la implantación del estatuto político de la necesidad habitacional de los demandantes de mejoramiento habitacional:** A diferencia de los otros casos estudiados, para la politización de las necesidades habitacionales de los hogares que requerían acciones de mejoramiento habitacional y no vivienda nueva, no hubo un grupo de actores sociales de oposición que realizase una confrontación abierta con la interpretación hegemónica de la "vivienda social pública". En este caso en particular se articularon principalmente los discursos de corte más tecnocrático de actores estatales sustentados en los resultados estadísticos del déficit habitacional cualitativo con los discursos de actores académicos que habían venido instalando la necesidad de atención de este tipo de demanda.

**El segundo momento. La lucha por la interpretación de la necesidad y la definición de los satisfactores:** Este programa resultó paradigmático en el contexto de las acciones habitacionales de la PFV, en la medida

que para su definición e instrumentación se dieron dos instancias de interpretación de la necesidad y definición de los satisfactores. La primera se dio en el nivel nacional y estuvo a cargo de la SSDUYV, quien formuló el PFMV orientado a satisfacer las necesidades habitacionales de aquellos hogares sin acceso a formas convencionales de crédito que requerían mejorar sus viviendas, a través de obras de terminación, ampliación o refacción. Posteriormente para su implementación en el Chaco, el IPDUV creó una Unidad de Control y Evaluación del PFMV y dictó una Resolución Reglamentaria, que introdujo reinterpretaciones significativas tales como: su aplicación en villas y asentamientos, el perfil de los destinatarios, la posibilidad de reemplazar las acciones de mejoramiento, completamiento y ampliación por módulos estandarizados (módulo baño, módulo cocina baño, módulo dormitorio), entre otras. La existencia de estas dos instancias de formulación de instrumentos normativos implicó que las necesidades exitosamente politizadas previamente vinculadas a la atención del déficit habitacional cualitativo, tuvieran que atravesar dos ejes de disputa en el proceso de su transformación en necesidades administrables, el primero representado por los actores de la industria de la construcción que desplegaron estrategias para producir reinterpretaciones afines a sus intereses y un segundo eje de confrontación, con los propios funcionarios y expertos estatales de los dos niveles jurisdiccionales, cuyas interpretaciones entraron a su vez en disputa entre sí.

**El tercer momento. La lucha por la traducción de la necesidad al lenguaje de la intervención:** Las disputas que se visibilizaron en esta instancia de proceso estuvieron centradas en la posibilidad de incidir tanto en las decisiones en relación a las condiciones en las cuales se entregarían los recursos definidos en los instrumentos operativos (PFMV, Resolución IPDUV y Proyecto Villa Itatí), como así también en las reinterpretaciones de los satisfactores previstos.

En dicho contexto, fueron los actores económicos (el sector de la industria de la construcción local) los que cobraron mayor protagonismo en esta instancia, desplegando fuertes estrategias de presión corporativa en virtud de acercar las prescripciones del programa a sus propias interpretaciones, logrando que la posibilidad de reemplazar las acciones de mejoramiento, completamiento y ampliación por módulos estandarizados, que había sido contemplado en la normativa local de implementación del PFMV, se consolidará como único satisfactor válido. Hecho que sin dudas,

desvirtuó el espíritu la posibilidad de atención particularizada a cada uno de los hogares destinatarios que había sido plasmada en el espíritu del programa en su formulación original a nivel nacional y que hubiera permitido instancias de mayor participación de los destinatarios.

Finalmente, los destinatarios asumieron un rol pasivo, como consecuencia de la modalidad individualizante del Estado Social de interpelarlos y de ciertas prácticas clientelares que signaron su relación con los actores con mayores cuotas de poder (IPDUV, Unidad de Control y Evaluación del PFMV y empresa constructora a cargo de las obras), que terminaron generando una mayor fragmentación y desconfianza entre los vecinos, erosionando su posibilidad de construir cierta autonomía desde la cual cuestionar sus posiciones subordinadas y defender sus propias interpretaciones. Por su parte, los actores académicos, representados por un grupo de tesis de la FAU- UNNE que al igual que en el caso Chelilly, se habían contactado con la problemática de Villa Itatí para realizar su trabajo final, también resultaron totalmente neutralizados durante el proceso, restringiéndose al mínimo su posibilidad de polemizar con los discursos opositores y de reprivatización que estaban en disputa. Tampoco fueron convocados por el IPDUV otros actores estatales vinculados a la problemática ni tampoco actores académicos de larga trayectoria en la provincia y que formaban parte del grupo de intelectuales que a nivel nacional habían venido contribuyendo a la visibilización y politización de las necesidades habitacionales que dieron origen al PFMV.

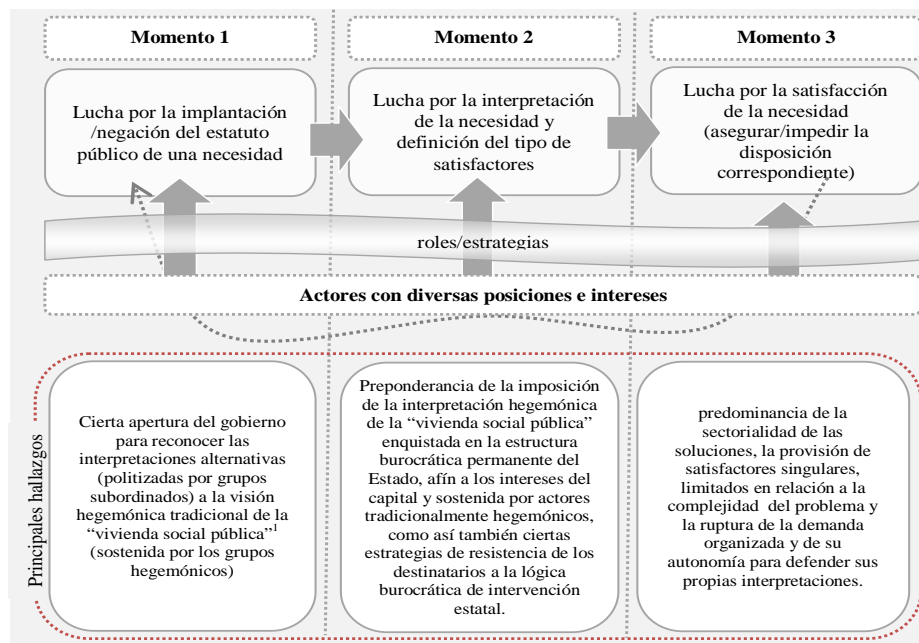
## Reflexiones finales

En función de los resultados del estudio en profundidad de los tres casos desarrollados previamente a la luz del marco interpretativo construido y el modelo teórico- metodológico explicitado, quedó en evidencia que las necesidades que sustentan las políticas habitacionales no están simplemente dadas ni tampoco son definidas de manera técnica y aséptica por actores técnicos del Estado Social, sino que por el contrario las mismas se construyen en un proceso de disputa por la configuración de las necesidades habitacionales, en el cual intervienen diferentes tipos de actores asimétricos que despliegan diversas estrategias y ponen en juego los recursos con los que cuentan en virtud de lograr incidir en el reconocimiento, la interpretación e

implementación de dichas necesidades en virtud de acercar las definiciones finalmente legitimadas por el Estado a sus propios intereses.

El desarrollo de la investigación permitió además visibilizar la existencia de tres momentos fundamentales en el proceso estudiado, que pudieron ser caracterizados y analizados a partir de lo acontecido en los casos estudiados, identificando ciertas regularidades que se sintetizan en el Gráfico 3.

**Gráfico 3.** Esquema síntesis del proceso de configuración de las necesidades habitacionales y principales hallazgos a partir del estudio en profundidad de los casos



Fuente: elaboración propia.

En cuanto al primer momento, puede señalarse que en los tres casos estudiados, esta instancia correspondió a la disputa por la implantación del estatuto político de la necesidad habitacional, en donde pudo verificarse cierta apertura del gobierno para reconocer las interpretaciones alternativas (politizadas por grupos subordinados) a la visión hegemónica tradicional de la "vivienda social pública" (sostenida por los grupos hegemónicos).

En relación a este segundo momento, puede señalarse que el mismo se caracterizó en los casos estudiados por la traducción de las necesidades politizadas en necesidades administrables, en donde pudo verificarse la preponderancia de la imposición de la interpretación hegemónica de la "vivienda social pública" enquistada en la estructura burocrática permanente del Estado, afín a los intereses del capital y sostenida por los actores tradicionalmente hegemónicos, como así también ciertas estrategias de resistencia de los destinatarios a la lógica burocrática de intervención estatal.

Finalmente, el tercer momento, se caracterizó por la predominancia de la sectorialidad de las soluciones, la provisión de satisfactores singulares, limitados en relación a la complejidad del problema y la ruptura de la demanda organizada y de su autonomía para defender sus propias interpretaciones.

### Referencias bibliográficas

- Barreto, Miguel Á.; Alcalá, Laura; Benítez, María A.; Fernández, María E.; Giró, Marta; Pelli, María B. y Romagnoli, Venettia. Colab: Depetris, Noel (2014) *"La política Federal de Vivienda desde su implementación en el Gran Resistencia (2003-2007). Análisis y recomendaciones"*. Buenos Aires: Diseño - 1ª ed.
- Bourdieu, Pierre (1993) "Esprits d'Etat". *Revista Actes de la Recherche* N° 96/97.
- \_\_\_\_\_ (1998) *La Distinción. Criterio y bases sociales del gusto*, Madrid: Taurus Ediciones.
- \_\_\_\_\_ (2001) *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires: Manantial.
- Fraser, Nancy (1986) "Movimientos sociales vs. Burocracias disciplinarias: los discursos de las necesidades sociales" *Diánoia*, Vol. 32, n° 32, 1986, p. 167-202.
- \_\_\_\_\_ (1991) "La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialistasfeminista de la cultura política del capitalismo tardío" *Revista Debate Feminista*, Marzo, 1991.



- \_\_\_\_\_ (1997a) *Iustitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*, Santafé de Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes.
- \_\_\_\_\_ (1997b) "¿De la redistribución al reconocimiento?. Dilemas en tomo a la justicia en una época "postsocialista". Disponible en: <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/Fraser%20cap1.pdf>. Fecha de consulta: 01/12/2012.
- \_\_\_\_\_ (1999), "Repensando la esfera pública: una contribución a la crítica de la democracia actualmente existente", *Revista Ecuador Debate* N°. 46, p. 139-174. Disponible en: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/5760/1/RFLACSO-ED46-08-Fraser.pdf>. Fecha de consulta: 10/12/2012.
- Jobert, Bruno (2005) *Estado, Sociedad, Políticas Públicas*. Santiago de Chile: LOM Editores.
- Krmpotic, Claudia (1999) *El concepto de necesidad y políticas de bienestar. Una lectura comparada de Heller, Sen y el GPID*. Buenos Aires: Espacio editorial.
- Pelli, Víctor S. (2006) *Habitar, Participar, Pertenecer. Acceder a la vivienda, incluirse en la sociedad*. Buenos Aires: Nobuko.
- \_\_\_\_\_ (2007) "Notas para un encuadre general conceptual de la asistencia técnica", en: Encina, J.; Domínguez, M.; Ávila, M.A; Alcón, R. y López, J.M (Coords.), *La ciudad a escala humana*. España: Universidad libre para la construcción colectiva y editorial Atrapasueños. p.p. 135-138.
- Pereira, Potyara A. (2002) *Necesidades Humanas. Para una crítica a los patrones mínimos de sobrevivencia*. San Pablo: Cortez Editora.
- Romagnoli, Venettia (2011) *Pautas para la optimización de Programas de Mejoramiento Barrial. Un estudio sobre sus fundamentos teóricos y experiencias en el AMGR (Chaco, Argentina)*. Berlín, Alemania: Editorial Académica Española.
- \_\_\_\_\_ (2015) "¿QUÉ VIVIENDA NECESITAN LOS POBRES?". Un estudio sobre la configuración de las necesidades en las políticas habitacionales vigentes a partir del caso del AMGR (Chaco, Argentina), Tesis doctoral inédita. Doctorado en C.S. de FLACSO.
- Subirats, Joan (1989) *Análisis de las políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Tamayo Sáez, Manuel (1997) "El análisis de las políticas públicas", en: Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comp.), *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Universidad. pp. 2-22.