

## El proceso de construcción de las necesidades en las políticas habitacionales y su incidencia en la configuración del territorio a partir del caso del Barrio Chelilly de Resistencia (Chaco, Argentina)

ROMAGNOLI Venettia  
venettiaromagnoli@hotmail.com  
IIDVI, UNNE

**Resumen.** El trabajo que aquí se presenta fue desarrollado en el marco de la tesis doctoral denominada “¿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)”. El mismo tiene por objeto desmitificar el supuesto fuertemente arraigado en el campo del hábitat social y las políticas habitacionales, de que la necesidades habitacionales que fundamentan la política están *simplemente dadas*, a partir de la reconstrucción y visibilización del proceso de configuración de dichas necesidades en espacios de disputa entre actores sociales asimétricos en proyectos habitacionales de la Política Federal de Vivienda ejecutados en el período 2003-2007 en el AMGR.

Esta ponencia presentará los resultados del análisis del proceso de configuración de las necesidades habitacionales en el caso del proyecto del barrio Chelilly de Resistencia, ejecutado en el marco del Programa Federal de Solidaridad Habitacional, desentrañando las particularidades de ese proceso, los actores involucrados, los intereses que representaron, los discursos hegemónicos, las interpretaciones autorizadas, etc. que determinaron las definiciones legitimadas por el Estado que sustentaron esta política y las acciones habitacionales que terminaron implementándose. La visibilización de este proceso resulta de particular relevancia para comprender desde una perspectiva crítica la configuración del territorio, en la medida que en ciudades con ausencia de una planificación general (como el caso de Resistencia), los proyectos habitacionales implementados por el Estado terminan incidiendo de manera determinante en dicha configuración, constituyéndose en la expresión física de la hegemonía de algunos grupos sobre otros.

### 1. Introducción

El trabajo que aquí se presenta fue desarrollado en el marco de la tesis doctoral denominada “¿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)”. El mismo tiene por objeto desmitificar el supuesto fuertemente arraigado en el campo del hábitat social y las políticas habitacionales, de que la necesidades habitacionales que fundamentan la política están *simplemente dadas*, a partir de la reconstrucción y visibilización del proceso de configuración de dichas necesidades en espacios de disputa entre actores sociales asimétricos a partir del estudio en profundidad de proyectos habitacionales de la Política Federal de Vivienda (PFV) ejecutados en el período 2003-2007 en el Área Metropolitana Gran Resistencia (AMGR).

Esta ponencia en particular presentará los resultados del análisis del proceso de configuración de las necesidades habitacionales en el caso del proyecto del Barrio Chelilly de Resistencia, ejecutado en el marco del Programa Federal de Solidaridad Habitacional (PFSH), desentrañando las particularidades de ese proceso, los actores que participaron, los intereses que representaron, los discursos hegemónicos, las interpretaciones autorizadas, etc. que determinaron las definiciones legitimadas por el Estado que sustentaron esta acción programática y los satisfactores que terminaron implementándose. Desde el marco interpretativo que sustenta este trabajo, se entiende que la visibilización de este proceso, resulta de particular relevancia para comprender desde una perspectiva crítica la configuración del territorio, en la medida que en ciudades con ausencia de una pla-

nificación general (como el caso de Resistencia) son justamente los proyectos habitacionales implementados por el Estado los que terminan incidiendo de manera determinante en dicha configuración, constituyéndose en la expresión física de la hegemonía de algunos grupos sobre otros.

En virtud de lo expuesto, este trabajo se estructura a partir de la explicitación en primer lugar del marco interpretativo propio, a la luz del cual se analizará desde una perspectiva crítica el fenómeno sobre el que se pretende dar cuenta, para avanzar posteriormente en el desarrollo del análisis del proceso de configuración de las necesidades habitacionales en el caso del proyecto del Barrio Chelilly de Resistencia, ejecutado en el marco del PFSH de la PFV a partir del estudio de los actores involucrados. En este apartado dedicado al citado análisis, se presentan una breve descripción de la PFV y del PFSH, a fin de encuadrar el caso de estudio, y una síntesis objetiva del proyecto estudiado en profundidad, para dar lugar a continuación al análisis de los actores intervinientes en el proyecto Barrio Chelilly: sus roles, estrategias y participación e incidencia en el citado proceso. Finalmente se presentan algunas reflexiones a modo de conclusiones.

### 2. Marco teórico –interpretativo

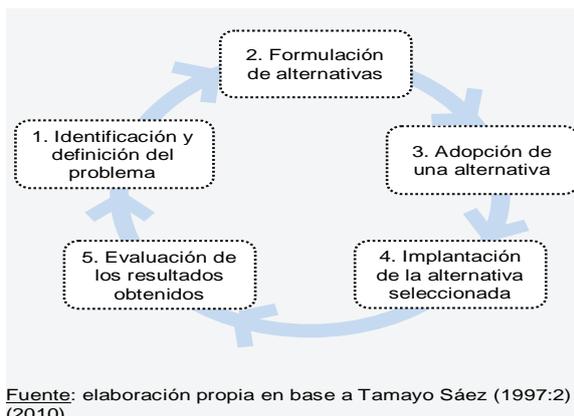
Se ha dado un largo y profuso debate científico en torno a las necesidades: su definición, carácter y sobre la posibilidad de determinar objetivamente un núcleo irreducible de ellas, y a su vez, si este puede ser definido al margen del desarrollo histórico de cada sociedad. Esta cuestión ha sido extensamente debatida por varios autores, entre los que se des-

tacon: Heller (1986 y 1996), Max Neef, Elizalde y Hopenhayn (1986), Doyal y Gough (1994), Gough (2003), Sen (1987) y Nussbaum (1992 y 2002), por mencionar algunos de los referentes del tema. Por su parte, Fraser (1991) desde una perspectiva crítica cuestionó a los desarrollos teóricos en el campo de las necesidades, enfatizando que muchas de las teorías de necesidades son “básicas” en la medida que no intentan desenredar las redes que se establecen en el proceso de configuración de una necesidad, evitando así problematizarlas. Desde este enfoque se entiende que las necesidades no están *simplemente dadas*, sino que se construyen en un proceso de disputa entre actores asimétricos que utilizan los recursos con los que cuentan para tratar establecer la definición autorizada y legítima. La secuencia para el reconocimiento social de una necesidad implica un primer momento de lucha para establecer el status político de una necesidad dada, otorgando legitimidad política o no. Un segundo momento nos ubica en la lucha respecto de la interpretación de esa necesidad, en la que se juega el poder para definirla de manera hegemónica y determinar la forma de satisfacerla. Mientras que en el tercer momento nos muestra el debate sobre la satisfacción en el plano de los recursos, y administración de la respuesta política. (Fraser, 1986: 177- 179 y Krmpotic, 1999: 120)

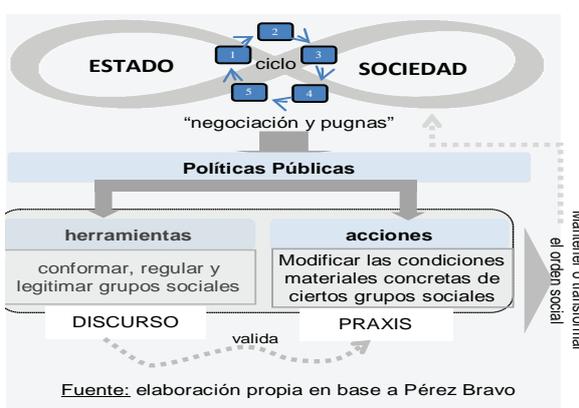
Este enfoque procesual de las necesidades puede relacionarse con la perspectiva del *ciclo de la política* (Subirats, 1989; Tamayo Sáez, 1997) proveniente del campo de las políticas públicas. En este proceso el Estado asume un rol protagónico, por ser el poseedor de un meta-capital que le permite, a través de las políticas públicas, conformar, regular y legitimar grupos sociales para el cambio o al mantenimiento del orden establecido Bourdieu (1993). En esta misma dirección, Jobert (2005) señala que las políticas son herramientas del Estado para la conformación, regulación y legitimación de grupos sociales y al mismo tiempo son el resultado de la pugna y negociación de actores colectivos dentro del aparato estatal, que generan transformaciones en la realidad social (Ver gráficos 1 y 2).

A partir del reconocimiento de la existencia de un *proceso de construcción de las necesidades* (Fraser, 1991) y del *proceso o ciclo de las políticas públicas* (Tamayo Sáez, 1997; Subirats, 1989 y Jones, 1984), se ha avanzado con fines analíticos, en la construcción de un esquema que integra ambos enfoques y recupera los diferentes momentos que estos procesos atraviesan con el objetivo de contribuir a su visibilización, relacionándolos a su vez con los diferentes niveles de una política habitacional (política, programas y proyectos). Se plantea además que las políticas habitacionales, de acuerdo al modelo de desarrollo y los lineamientos que propicien pueden ser “enlatadas”, dejando pocos espacios de discusión para su definición en los niveles jurisdiccionales inferiores, o pueden ser más “flexibles”, permitiendo 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, ya que los actores, intereses, recursos, estrategias y discursos que participan en los distintos momentos podrán pertenecer o incidir en diferentes niveles jurisdiccionales, tal como se expresa en el gráfico 3.

Gráficos 1 y 2. Ciclo de la política y Políticas: producto del Estado imbricado con la Sociedad



Fuente: elaboración propia en base a Tamayo Sáez (1997:2) (2010)

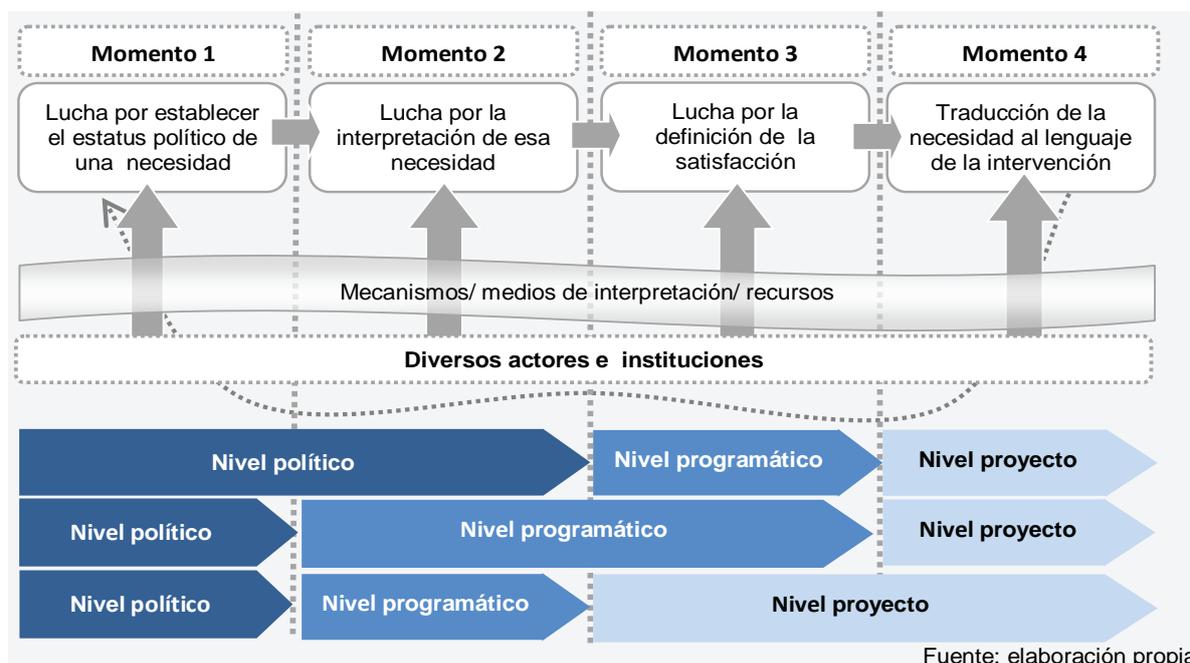


Fuente: elaboración propia en base a Pérez Bravo

En este proceso, interactúan y polemizan tres tipos de discursos que estructuran la política: a) *las formas opositoras del discurso*, originadas por los grupos subordinados y que en determinadas circunstancias logran posicionarse en la agenda pública ciertas *necesidades fugitivas*; b) los *discursos de reprivatización*, que aparecen como respuesta a los primeros y c) los *discursos de expertos*, que vinculan a los movimientos populares con el Estado (Fraser, 1991: 20). Cabe señalar además que este proceso es dinámico, dándose momentos en que la interpretación que se discute se vuelve más o menos hegemónica, generando un cierre provisional de la discusión, hasta que las otras interpretaciones subordinadas – que también están en juego – logran irrumpir nuevamente en la esfera pública y consiguen ser debatidas desestabilizando la hegemonía de la interpretación dominante (Fraser, 1986).

Se entiende además que toda política pública en general y la habitacional en particular, está compuesta por un marco jurídico y sus instrumentos operativos: los programas y los proyectos, que la misma es sólo una parte de las políticas sociales y territoriales implementadas por los gobiernos y que tanto su contenido como sus relaciones se encuentran condicionadas por la orientación del modelo de desarrollo y de sociedad impulsado por cada gobierno (Ver gráficos 4 y 5). Sin embargo, se comparte con Williams (1971) que la implementación de la política no es el ajuste fiel a la decisión inicial, por el contrario, esta instancia implica una sucesión de mo-

Gráfico 3. Relación teórica- metodológica entre los momentos del proceso de configuración de las necesidades y los niveles de la política.



vimientos *juegos entre actores*, para decidir en qué condiciones entregarán los elementos que componen el programa que controlan. (Eugene Bardach, 1980, citado por Tamayo Sáez, 1997: 16).

Sin dudas en la política habitacional pública argentina, esta disputa entre actores asimétricos ha dado como resultado la hegemonía de una interpretación que concibe a la “vivienda social pública” como un objeto físico acabado asociado con una parcela de suelo (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 en propiedad (Barreto y otros, 2014), y organizadas generalmente en conjuntos habitacionales cuya lógica de localización obedece a los intereses inmobiliarios de valorizar tierras periurbana de bajo costo. La importante producción habitacional realizada por el Estado dio como resultado a lo largo del tiempo, una expansión discontinua y de muy baja densidad, que afectó la adecuada provisión de infraestructuras, servicios y equipamientos sociales, y por ende, la calidad de vida los habitantes de las periferias urbanas (Barreto, López y Romagnoli, 2010). Esta interpretación tiene profundas implicancias ideológicas y económicas y está fuertemente condicionada por los intereses de ciertos sectores económicos y políticos.

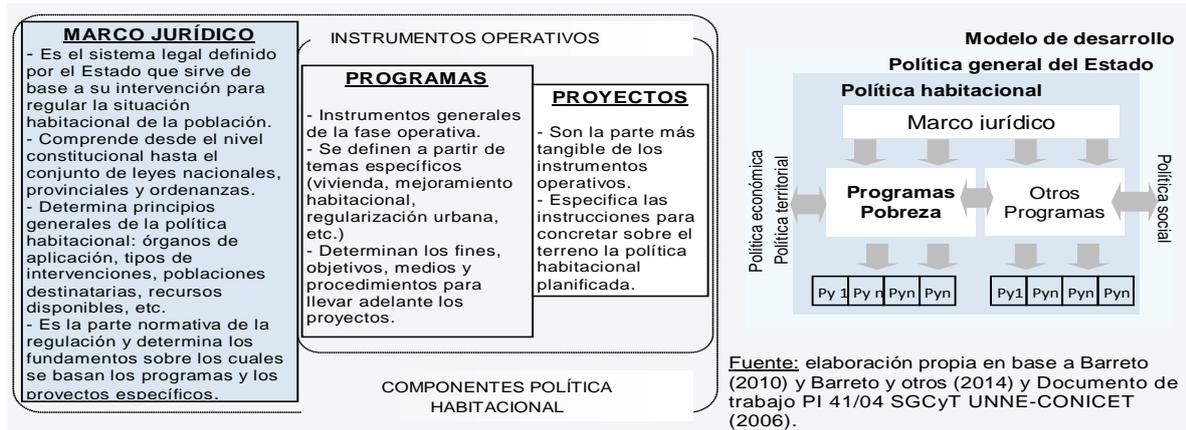
Si bien en el campo del hábitat social, varios autores (Ujnovsky, 1984; Pelli, 2007 y Barreto y otros, 2010 y 2014, por mencionar algunos) han señalado que esta concepción de la vivienda resulta sumamente limitada como respuesta a las necesidades humanas vinculadas al hábitat en su integridad y han realizado aportes significativos en virtud de avanzar desde el concepto de “vivienda social pública” hacia la construcción de un concepto de necesidades habitacionales desde un enfoque multidimensional, cabe señalar desde una perspectiva interpretativa de las

necesidades habitacionales como la que aquí se sostiene -entendiendo que tanto las necesidades como los satisfactores que fundamentan la política no están simplemente dados, ni son el resultado de operaciones técnicas objetivas, sino que por el contrario, son el corolario de una disputa entre actores asimétricos- que en el peso de los intereses de los actores hegemónicos y en la invisibilización del su proceso de configuración, radican los principales obstáculos para modificar la política habitacional.

Finalmente en base a lo expuesto, este trabajo concibe que una política habitacional integral requiere avanzar en la visibilización y democratización del proceso de configuración de las necesidades habitacionales, en donde el Estado como poseedor de un metacapital en términos de Bourdieu (1998), asuma un rol protagónico orientado a lograr una distribución equitativa de la participación de los diferentes sectores económicos y sociales organizados de la sociedad y en particular de los destinatarios, para el establecimiento de consensos, integrando la *dimensión colectiva o social de las necesidades*. (Gough, 2003)

En términos metodológicos, entender que las acciones políticas son el resultado de un proceso de construcción que se encuentra invisibilizado, implicó el diseño de esquemas interpretativos propios (ver gráfico 3) y la definición de tres ejes de análisis – derivados de las preguntas que orientaron la investigación- para aplicarlos a la reconstrucción de dicho proceso a partir del análisis de los discursos (escritos y orales) de los actores involucrados en proyectos ejecutados en el AMGR en el marco de la PFV. Cabe señalar que en esta ponencia en particular, el desarrollo estará centrado en uno de los ejes de análisis: los actores involucrados en el proceso de configuración de las necesidades habitacionales en el proyecto del Barrio Chelilly ejecutado por el PFSH, orientado a identificar y analizar quienes fueron

Gráficos 4 y 5. Componentes de la política habitacional y Vinculación de la política habitacional con las políticas sociales y el modelo de desarrollo.



los actores que intervinieron en el proceso de configuración de las necesidades habitacionales, cuáles fueron las relaciones sociales vigentes entre estos y qué intereses representaron, quienes definieron las interpretaciones autorizadas de las necesidades habitacionales en la política habitacional de vivienda y sus instrumentos (los programas y los proyectos) y quienes quedaron subordinados, que posición ocuparon los destinatarios y cuáles fueron las estrategias y recursos que utilizaron los distintos actores en este proceso.

### 3. Análisis del proceso de configuración de las necesidades habitacionales en el caso del proyecto del Barrio Chelilly de Resistencia, ejecutado en el marco del PFSH a partir del estudio de los actores involucrados

#### 3.1. La Política Federal de Vivienda y el Programa Federal de Solidaridad Habitacional

##### 3.1.a. La Política Federal de Vivienda

La PFV fue lanzada en 2003 -en un contexto de una profunda crisis económica, social y política que afectó a la Argentina en los años 2001 y 2002 tras el fracaso del modelo neoliberal y la Reforma del Estado de los años 90- como parte de uno de los instrumentos de un nuevo modelo de desarrollo, denominado por algunos autores como posneoliberal (Katz, 2004 y García Delgado y Nosseto, 2006) que comenzó a delimitarse con el gobierno de Néstor Kirchner, que asumió en mayo de 2003. Argentina pasó a experimentar a partir de entonces cambios en el modelo de crecimiento y en el marco de recuperar la intervención del Estado en la economía para promover el desarrollo fue implementada esta nueva política habitacional.

Según explica un documento oficial (SSDUV, 2007), este gobierno decidió incorporar como uno de los temas centrales de esta nueva política, orientada simultáneamente al mejoramiento del hábitat (principalmente de la población más afectada por la pobreza) y a la reactivación productiva, con la premisa de que la inversión en el sector de la vivienda tiene múltiples impactos para superar situaciones

económicas recesivas. En este sentido, la PFV tuvo tres objetivos: a) generar por unidad de inversión la mayor cantidad de empleos; b) contribuir a distribuir ingresos a través del otorgamiento en propiedad de la vivienda a familias pobres y c) superar una situación habitacional desfavorable, produciendo una mejora sustancial en la calidad de vida familiar. Para su cumplimiento, planteó a su vez, tres líneas de acción: a) fortalecimiento del organismo nacional de vivienda concentrando en su estructura todos los programas, dotándolo de los recursos necesarios para desarrollar su gestión; b) desarrollo del trabajo en horizontal y en forma mancomunada con las áreas gubernamentales y no gubernamentales del ámbito nacional, provincial y municipal, que tienen relación directa con el mejoramiento del hábitat, la generación de empleo y la reactivación productiva y c) fortalecimiento del Sistema Federal de Vivienda canalizando a través de los institutos provinciales de vivienda los nuevos programas, incorporando un importante volumen de recursos nacionales a los del FONAVI, al que decidió darle continuidad, así como también a varios programas (algunos de ellos con financiamiento internacional) que habían sido creados en el contexto de las reformas de los años 90.

##### 3.1.b. El Programa Federal de Solidaridad Habitacional (PFSH)

En consonancia con los lineamientos generales de la PFV explicitados previamente, este programa interpretó como necesidades prioritarias: a) el acceso a viviendas nuevas para los hogares más excluidos de la población a ejecutarse en las regiones más pobres del país y b) la generación de nuevos puestos de trabajo e incorporación como mano de obra a los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (JYJHD), propiciando su inserción como trabajadores formales en las empresas constructoras encargadas de ejecutar las obras. Estas acciones se enmarcaron en objetivos vinculados a la reactivación de la industria de la construcción en pos de dinamizar la economía y tuvieron como sustento principal para su formulación, los datos estadísticos de desempleo y pobreza que reflejaban la profunda crisis existente en 2003, así como el clima social generado por ella.

El PFSH tuvo -en su primera etapa de su imple-

mentación- una sola orientación y se dirigió a las dos regiones del norte del país que presentaban mayor criticidad en los índices socio habitacionales (NOA y NEA) y en la segunda, se extendió hacia otras regiones implementando además seis subprogramas específicos: Emergencia Social, Emergencia Hídrica, Emergencia Sísmica, Emergencia Climática, Viviendas Rurales y Viviendas con Aborígenes.

### 3.2. El proyecto en el Barrio Chellyly

El origen del asentamiento Chellyly data del año 2001, con la ocupación de un predio contiguo al Barrio Toba de la ciudad de Resistencia, protagonizado por descendientes de pueblos originarios qom que residían en dicho barrio en condiciones de alto hacinamiento. El grupo que realizó la ocupación, estaba constituido por unas 150 familias, caracterizadas por ser muy numerosas y de ingresos bajos y precarios vinculados a la realización de actividades informales (venta de artesanías, recepción de planes estatales de asistencia social, etc.). Durante el proceso de ocupación, se constituyó la Asociación Chellyly, conformada por los ocupantes para pedir la regularización dominial del predio, que pertenecía a propietarios privados. Esta organización se dio a conocer mediante reclamos reivindicatorios en distintos ámbitos públicos y medios de comunicación local y nacional, producidos en un contexto en que la problemática aborígen había empezado a incluirse en la agenda de gobierno.

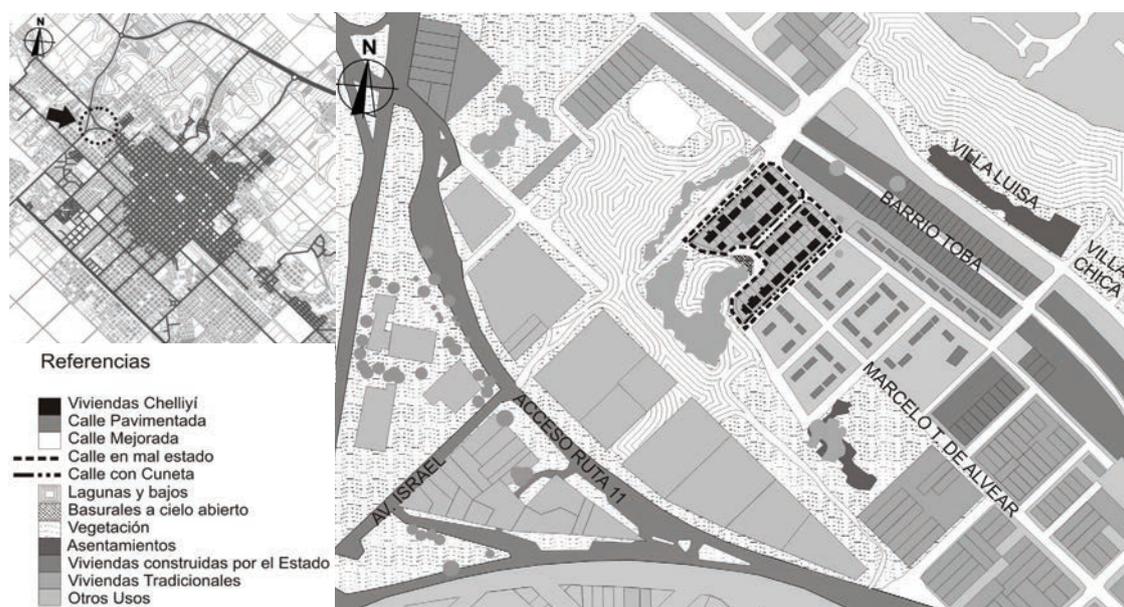
En el año 2005 la Municipalidad de Resistencia inició las gestiones para la regularización del asentamiento, a través de la Sub Unidad Ejecutora de Tierras (SUET). En una primera etapa, del análisis de la situación dominial del predio, surgió que el mismo presentaba distintas situaciones dominiales, que demandarían diferentes estrategias y vías de resolución por parte del Estado. La intervención que se analiza en profundidad en este trabajo, se circunscri-

bió a un sector ocupado por unas 50 familias, donde la SUET inició un proyecto de subdivisión tendiente a regularizar el trazado urbano y realizar un mejoramiento de la infraestructura urbana básica. Durante el proceso, se integro el Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda (IPDUV), con el compromiso de aportar las unidades habitacionales necesarias para resolver la situación habitacional, en el marco de un Convenio Específico celebrado en 2006 entre ambas instituciones.

El IPDUV, en pos de dar respuesta a esta demanda específica realizó a través de su Gerencia Operativa una serie de gestiones ante la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUV) de la Nación, que incluyó la presentación del caso particular de esta comunidad aborígen del Barrio Chellyly, originándose el Subprograma Solidaridad Habitacional Viviendas con Aborígenes. En el marco de estas actuaciones, el IPDUV firmó el Convenio Marco con la SSDUV para implementar por primera vez este subprograma.

El proyecto consistió en la regularización dominial, trazado urbano, completamiento de infraestructura básica y la construcción de 47 viviendas. La modalidad operativa de ejecución de las viviendas fue a través de una empresa constructora local que resultó adjudicataria de las obras en el marco de una licitación pública en cumplimiento de la Ley Provincial de Obras Públicas. Participó además un equipo de tesis de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste (FAU- UNNE) que había tomado el caso del asentamiento como tema el trabajo final de carrera, cuyo rol y aportes se analizarán más adelante. Las obras finalizaron en septiembre de 2007 y los hogares obtuvieron la tenencia formal de los terrenos y viviendas, como paso inicial hacia la propiedad individual según los procedimientos administrativos habituales del IPDUV. Al momento de la realización del trabajo de campo para esta investigación, los hogares

Gráficos 6. Ubicación del barrio en el AMGR y planimetría del proyecto ejecutado



Fuente: Barreto y otros (2014)

Gráfico 7. Imágenes de los satisfactores ejecutados en el marco del proyecto.



Fuente: Barreto y otros (2014)

destinatarios no poseían aún los títulos de propiedad definitivos, como consecuencia de la complejidad de los procesos de titulación de las viviendas sociales en la provincia del Chaco.

### 3.3. Análisis de los actores intervinientes en el proyecto Barrio Chelilly, roles, estrategias, y su participación e incidencia en el proceso de configuración de las necesidades

El mapa de actores intervinientes en el proyecto del Barrio Chelilly da cuenta de la participación de diversos representantes y agentes de diferentes niveles del estado nacional, provincial y municipal (SSDUV, IPDUV, Municipio de Resistencia); actores económicos (empresa constructora) y actores sociales (asociación vecinal, destinatarios, equipo de tesis de la FAU-UNNE). Sin embargo, desde una perspectiva crítica, esta situación no debe ser interpretada linealmente como un avance en la democratización del proceso de configuración de las necesidades, a la cual suscribe este trabajo. Esta apertura a la participación de otros actores históricamente marginados o subordinados en las prácticas institucionales del organismo provincial a cargo de la política habitacional (IPDUV), estuvo más vinculada al cumplimiento de los requisitos definidos a nivel nacional, que a la voluntad de lograr una mayor articulación de actores en la interpretación y resolución del problema habitacional a nivel local. Tal como fue evidenciado por la no implementación de la Comisión Municipal de Contralor Social de la Vivienda prevista por la Ley del Sistema Provincial de Vivienda de 1996 (que habilitaba la participación de agentes interinstitucionales y extraestatales) y el discurso de los actores involucrados, tal como se verá más adelante.

En relación a la intervención del gobierno municipal de la ciudad de Resistencia, cabe señalar que si bien esta entidad fue parte del proyecto desde las instancias iniciales, esta participación - como ya fue señalado- no se dio en el marco establecido por la Ley Provincial de Vivienda, sino por el hecho de que una parte de la tierra sobre la que se había producido la ocupación fue negociada por el gobierno municipal, que había iniciado previamente acciones de regularización cuando surgió la posibilidad de implementar el PFSH. En pos de institucionalizar esta articulación de acciones se firmó entonces el citado Convenio Específico Interjurisdiccional entre el IPDUV y el gobierno municipal en cuyo marco, el Municipio transfirió este predio al IPDUV para implementar las 47 soluciones habitacionales en cuestión, y se comprometió a efectuar las tareas de relevamiento físico y social, la propuesta de amanzamiento y el trazado vial sobre el terreno de dominio municipal. Asimismo asumió la responsabilidad

del acompañamiento social a los beneficiarios a los efectos de potenciar la participación y capacidad de organización, minimizando los eventuales conflictos sociales e institucionales que pudieran surgir en el transcurso del proyecto, y se hizo cargo de realizar la escrituración de los terrenos a su nombre para su posterior adjudicación y escrituración a favor de los beneficiarios del proyecto. Sin embargo de acuerdo a los señalamientos de los actores, no todos los compromisos asumidos por el Gobierno Municipal fueron cumplimentados, recayendo algunas de las tareas en el grupo de tesis de la FAU -UNNE, tal como se verá más adelante.

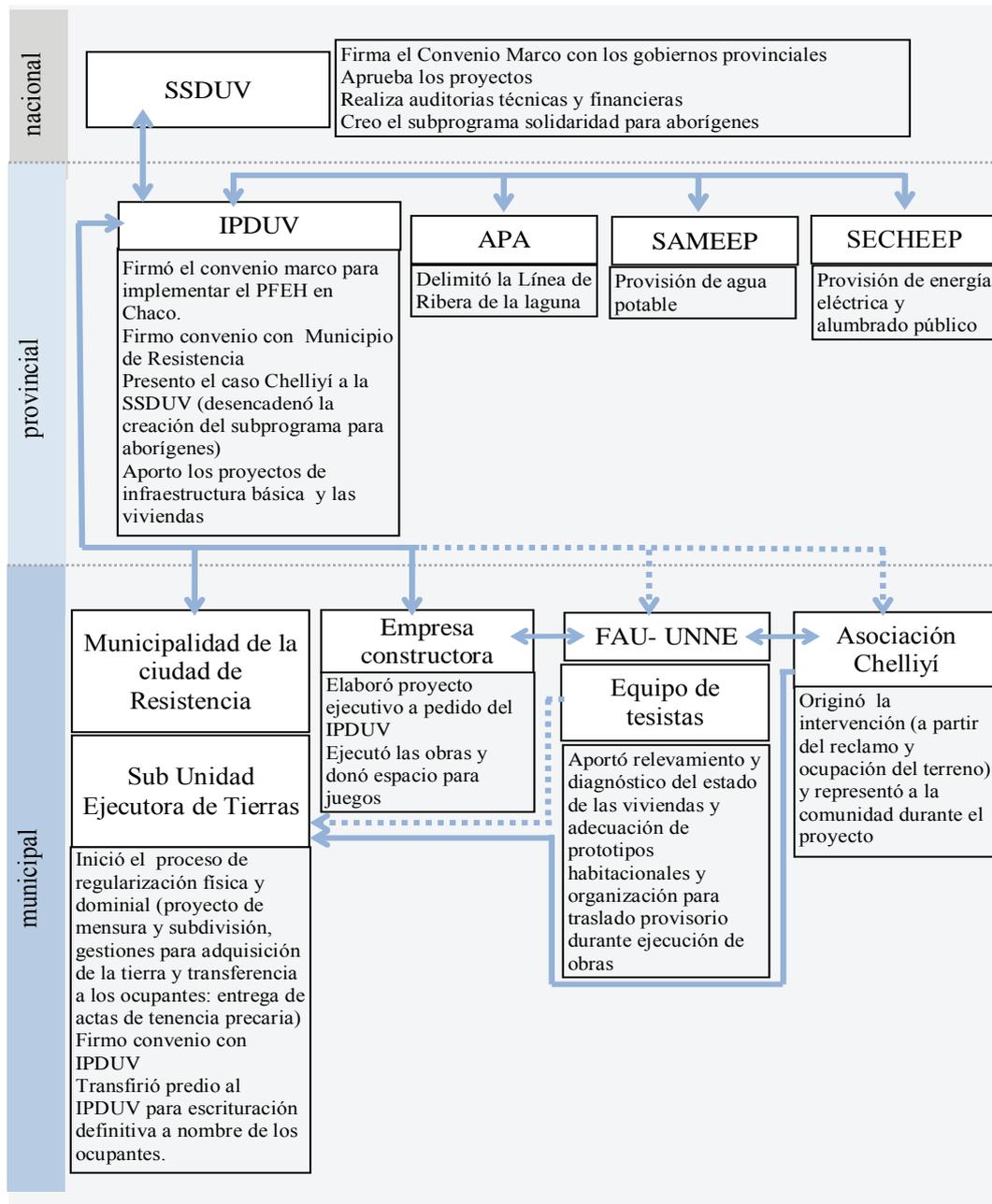
En este proceso, otro de los actores principales fue el IPDUV, quien como fue señalado gestionó la presentación del caso del barrio en cuestión ante la SSDUV, en este sentido el rol del Instituto resultó fundamental en el inicio del proceso de traducción de las necesidades habitacionales -exitosamente politizadas por la asociación Chelilly- a necesidades administrativas. En base a esta demanda genuina, la SSDUV formuló un nuevo subprograma dentro del PFSH, orientado específicamente a atender a las necesidades habitacionales de los hogares aborígenes, traduciendo luego esta interpretación al lenguaje de la intervención.

A pesar de esta experiencia, cabe señalar que desde la perspectiva de los funcionarios y técnicos locales, no está arraigada la concepción de la implantación de la política como un *proceso de interacción entre los objetivos y los resultados* Tamayo Sáez (1997), por el contrario prevalece una visión tecnicista que considera a este momento del proceso de interpretación de la necesidad como una cuestión técnica carente de relevancia, invisibilizando la complejidad de la acción conjunta que se resuelve en un campo de negociación política entre actores. (Tamayo Sáez, 1997: 13-17). Cuestiones que pueden interpretarse a partir de las expresiones de funcionarios del IPDUV.

*G:(...) pero si sos frío, para el sistema de la política federal de vivienda nosotros nos somos los que teníamos que pensar, porque a los programas se los define como un modelo en Buenos Aires, cuando nos toca implementar nos damos cuenta de que choca lo teórico con la realidad, y ahí somos lo que mal o bien tratamos de pensar (...), (Entrevista Funcionario del IPDUV, 2010).*

*B:(...) los programas son muy sueltos, se lanzan desde Buenos Aires para un grupo de personas que viven allá, con otras características, no tienen en cuenta las condiciones de cada provincia, la gente, las necesidades que tiene cada uno, son estereotipos*

Gráfico 5. Mapa de actores intervinientes en el caso Chelilly según niveles jurisdiccionales, aportes y relaciones



Fuente: elaboración propia.

que quedan. Cuando se aplican acá la situación es otra, es otra realidad, las cosas no se pueden adaptar así al boleó, ellos tienen la plata, mandan la plata para hacer esas viviendas (...). (Entrevista Funcionario del Municipio de Resistencia, 2010).

zarlos, es como que en vez de adaptarse a la demanda, tenemos que conseguir una demanda que calce justo para tal o cual programa (...). (Entrevista Funcionario del Municipio de Resistencia, 2010).

B:(...) los programas son etiquetados porque vienen para la construcción de viviendas, no vienen para infraestructura, ni para equipamiento, esos son los programas que hay, responden más a los intereses de cámaras empresariales que a las necesidades locales y a nosotros no nos queda otra que implementarlos como vienen o recha-

Si bien puede considerarse positivo que en el caso particular del proyecto en el barrio Chelilly, en respuesta a la necesidad habitacional de una comunidad aborigen, el IPDUV haya elevado el caso a la SSDUV, e incidido en la definición de un subprograma, resulta negativo que los actores responsables de la implementación local (de ambos niveles jurisdiccionales: provincial y municipal) no reconozcan el carácter eminentemente político de esta instancia

del proceso, sobre todo entendiendo que dentro del repertorio de actores involucrados, los poderes públicos – en esta instancia del proceso representados por el IPDUV y el Municipio de Resistencia- son los depositarios de los recursos normativos, a partir de los cuales cuentan con la capacidad de legitimar decisiones en nombre del *interés general*, solapando el proceso de la interacción y negociación entre actores. (Subirats, 2001: 260). En términos de Bardach, la implementación implica una sucesión de movimientos *juegos entre actores*, para decidir en qué condiciones entregarán los recursos –los elementos que componen el programa– que controlan. (Eugene Bardach, 1980, citado por Tamayo Sáez, Ob. Cit: 16). Esta concepción implica que el problema de la implementación no es el ajuste fiel a la decisión inicial, sino su adaptación a las características locales y al contexto en el que se produce. (Williams, 1971, citado por Tamayo Sáez, Ob. Cit: 17). La implantación, en definitiva, es un proceso, no un momento y, además, un proceso difícilmente distinguible de la decisión, puesto que en él también se adoptan una multitud de decisiones. (Tamayo Sáez, 1997: 13-17).

Durante el proceso de implementación, el IPDUV se hizo cargo además de la elaboración de la documentación técnica para la aprobación del proyecto y de la ejecución de las soluciones habitacionales. Si bien estos puntos fueron cumplidos, el proyecto ejecutivo fue elaborado finalmente (como generalmente se hace) por la empresa constructora adjudicataria de la obra, la cual, a su vez, permitió el aporte de un equipo de tesis de la FAU-UNNE en dicha acción. Para las obras de infraestructura, el IPDUV articuló con los diferentes organismos provinciales y empresas de servicios responsables (APA, SAMEEP y SECHEEP), tanto para la elaboración y aprobación de los proyectos como para la realización de las obras y provisión de los servicios básicos de agua potable y luz eléctrica.

Por su parte, la empresa constructora a cargo de la ejecución de las soluciones habitacionales, cumplimentó lo establecido en el marco legal vigente y de acuerdo con las fuentes consultadas, también efectivizó la incorporación como mano de obra, a un porcentaje de beneficiarios del Plan JYJHD, de acuerdo a lo establecido por el Convenio Marco del programa. El IPDUV también delegó, como lo hace habitualmente- en la empresa constructora la elaboración del proyecto de las obras habitacionales, y como se verá más adelante, solamente el esfuerzo y el trabajo voluntario realizado por el grupo de tesis de la UNNE ayudó a acercar algunos aspectos de la interpretación de necesidades habitacionales de los hogares destinatarios, con los satisfactores prescriptivos por el programa.

La posición históricamente subordinada del IPDUV con respecto a las empresas constructoras en el proceso de interpretación de la necesidad habitacional, que ya fue señalada previamente, también tuvo su expresión en el proyecto del Barrio Chellyly. Cuestión que puede evidenciarse en la expresión de los funcionarios del IPDUV.

*G: (...) las empresas tienen un interés económico, hay que hacer un planteo lógico dentro del marco que te dan, la empresa no es una entidad de fomento ni nada por el*

*estilo, es la única entidad física autorizada para hacer plata, eso es claro (...) pero la calidad de los integrantes, el feje de obra, el representante de la empresa, entendieron las características de este programa, fue bueno el aporte, siempre estuvieron predispuestos, es una empresa que cuida los detalles de seguridad, vos veías la organización de la empresa distinta a otras que ves comúnmente (...)* (Entrevista Funcionario del IPDUV, 2010).

*G: (...) para la empresa fue una sorpresa porque venía haciendo algunos trabajos en unos asentamientos y tenían magnificado el problema de los aborígenes como un prejuicio viste, pero ahora te agarra todas las obras de los asentamientos aborígenes porque son pacíficos hasta sumisos, el único problema son los domingos y sábados a la tarde por el fútbol y el alcohol (...)* (Entrevista Funcionario del IPDUV, 2010).

Otro de los actores identificados por su participación en el proceso fue un grupo de tesis de la FAU-UNNE que se vinculó con este proyecto con propósitos de desarrollar su trabajo final de carrera. Esta articulación de actores provenientes del ámbito académico al proyecto, no fue formalizada a pesar de existir un Convenio Marco de Cooperación entre la Universidad Nacional del Nordeste y el Gobierno del Chaco, que podría haberse considerado como un marco general a partir del cual elaborar un marco normativo específico (un acuerdo de trabajo por ejemplo) que regulara su participación. Esta pudo darse - de acuerdo a los señalamientos de los involucrados- solamente por la predisposición de los actores intervinientes.

El grupo de tesis de la FAU-UNNE que colaboró en distintas instancias del proyecto, actuando como mediador entre algunas necesidades de los hogares, la empresa constructora y el IPDUV, aportando un relevamiento físico y social, la modificación consensuada del prototipo original de vivienda establecido por la empresa y el Área de Proyecto del IPDUV en lo referente a la localización de núcleo húmedo y a las posibilidades de crecimiento futuro de las viviendas, así como una mejor organización para el traslado provisorio de algunas viviendas precarias para la construcción de las viviendas definitivas en cada lote.

*L: (...) también había una chica que estaba por recibirse que ayudo mucho también. Veía la medida de los baños, la ubicación de de los baños estaba re mal, un plano ya hecho, y eso estaba mal, ella le explico a la gente. Las instalaciones de los pozos, ella tiro la idea del desagote, que la manguera del desagote este adelante, así no molestaba adentro de tu casa, yo sé porque mi mama en barrio toba tiene atrás la cámara, y se cambio la cámara, el pozo negro que esta adelante (...)* (Entrevista Grupo focal. Beneficiaria del proyecto, integrante de la Asociación Chellyly, 2010).

*G:(...) la gente de arquitectura ya había trabajado con ellos y tenía un relevamien-*

*to, en realidad se trabajo en base al relevamiento hecho por estos chicos de arquitectura, porque era trabajo de campo más exacto que habían hecho y también cortó tiempo y camino con todo (...) esta chica de arquitectura le dio vuelta a la vivienda, debe ser el único barrio que tiene esa condición porque generalmente las viviendas van apareadas por el núcleo sanitario por la zona húmeda. (Entrevista Funcionario del IPDUV, 2010).*

El relato de los actores pone en evidencia que el equipo de tesis de la FAU- UNNE, como portadores del discurso académico, cumplió con su rol de vincular a los movimientos populares con el Estado (Fraser, 1991: 20), interactuando y polemizando en la instancia de implementación del proyecto con los otros discursos en disputa.

En relación a los destinatarios del proyecto, la asociación Chelliyí jugó un rol fundamental en la politización de la necesidad de atención a la problemática habitacional que padecía el conjunto de hogares de esta comunidad. Esta organización se dio a conocer mediante reclamos reivindicatorios en distintos ámbitos públicos y medios de comunicación, producidos en un contexto en que la problemática aborígena había empezado a incluirse en la agenda de gobierno. En este sentido, los actores expresaron al respecto:

*R: (...) fue nuestra asociación la que inició todo, con los cortes, con la lucha, atropello a la municipalidad, por eso acá nadie nos regaló nada, nadie se preocupó por nosotros, las cosas lo pedimos nosotros con una lucha muy dura, porque es diferente que una persona o ente administrativo te dé, a nosotros no nos dieron nada, nosotros salimos a pedir, pasaron diez u ocho años y ningún funcionario vino a ofrecer planes de viviendas. (Entrevista Grupo focal. R. Beneficiaria del proyecto, integrante de la Asociación Chelliyí, 2010).*

En términos de Fraser (1991) el estatuto político de una necesidad se logra cuando bajo ciertas circunstancias y por la incidencia de determinados factores económicos y culturales, los procesos de despolitización son desorganizados o interrumpidos, volviéndose permeables al surgimiento de interpretaciones opuestas que habían permanecido subordinadas en estado latente, estas necesidades son denominadas *necesidades fugitivas* (Fraser, 1991:16), en el sentido que logran superar los enclaves *despolitizadores* que las habían mantenido cautivas fuera de la esfera política. Este enfoque permite comprender desde una perspectiva interpretativa de las necesidades, el origen del proyecto en el Barrio Chellily, en donde, además de las circunstancias contextuales que favorecieron en un determinado momento el surgimiento de necesidades anteriormente bloqueadas – recordemos que en esos años la problemática aborígena había empezado a incluirse en la agenda de gobierno - jugaron un rol fundamental los recursos utilizados por los actores para influir, condicionar, bloquear o activar las decisiones públicas. En este escenario, los principales recursos que disponían los actores sociales, como la Asociación Chelilly, fueron los recursos políticos (movilizaciones, manifestacio-

nes, etc.), tal como señalaron los actores:

*D: (...) por notas no te dan, haciendo movilización, quemando ruedas, aunque quede ridículo, porque teniendo un gobierno haciendo promesas, pero si salís a la realidad ves otra cosa, hoy en día la gente sale a la calle por eso. Me acuerdo cuando hicimos el primer piquete, nos decían: "piqueteros, vayan a trabajar, indios, negros, sucios, de todo" pero se olvidan algo de ellos, que les va tocar luchar por sus derechos, a todos les llega su necesidad y uno salta a pelear, como los cacerolazos, es lo mismo, cortan las rutas, me parece que igual están haciendo una protesta (...) nosotros seguimos haciendo cortes, ollas populares, es la única manera. (Entrevista Grupo focal. D. Beneficiaria del proyecto, integrante de la Asociación Chelliyí, 2010).*

Así fue como en el año 2005 la *necesidad fugitiva* de esta comunidad, logró convertirse en una demanda social para la acción gubernamental. Tal fue la fortaleza del grupo demandante- como portador del *discurso opositor* (Fraser, 1991: 20), que logró instalar a nivel nacional una interpretación alternativa de sus necesidades originada en la escala local, modificando provisionalmente las interpretaciones hegemónicas sobre las necesidades habitacionales que sustentaban los instrumentos operativos de la política habitacional argentina vigente en ese momento. Según las fuentes del IPDUV consultada, fue la presentación de este caso a la SSDUV a nivel nacional, la que dio origen al Subprograma Solidaridad Habitacional Viviendas con Aborígenes.

*G: (...) Se vio el caso en particular, se llevó el planteo a Bs. As. y ahí gracias a nuestras gestiones nace el sub-programa para comunidades aborígenes y la primera que se hace es esta, con el Plan Solidaridad en el Chaco (...) (Entrevista Funcionario del IPDUV, 2010).*

Tal como fue señalado por los actores involucrados, la fuerza de la participación de la organización social nucleada en la asociación Chelilly fue diluyéndose durante el proceso de implementación del proyecto, sufriendo modificaciones y rupturas. La asociación no sólo cambio de representante por cuestionamientos al dirigente que inicialmente llevaba adelante las gestiones, sino que se desdobló.<sup>1</sup> Sin dudas, la modalidad de la implementación provocó una progresiva desmovilización en el transcurso del tiempo, hasta casi hacer desaparecer las iniciativas comunitarias una vez finalizado el proyecto.

*E: ¿Estas organizaciones siguen trabajando actualmente?*

*R: No, hay personas que quedaron por el ca-*

<sup>1</sup> Parte de sus integrantes originales se nuclearon en torno de una nueva asociación ("Wainolec"), que prosiguió por su lado las gestiones para resolver el problema habitacional de este sector. También surgió durante este proceso una nueva organización social, el Movimiento 19 de Abril (Día del Indio Americano), compuesta por integrantes de la comunidad, más movilizadas por reclamos reivindicatorios generales, que se vincularon con otras organizaciones sociales de la ciudad por causas relacionados con reclamos de diferentes derechos sociales.

*mino, porque la mayoría eran dirigentes de la comunidad, ancianos, algunos pasaron a los hijos, pero no es lo mismo. (Entrevista Grupo focal. Beneficiaria del proyecto, integrante de la Asociación Chellyí, 2010).*

*E: ¿La organización barrial sigue?*

*M: no, no sigue la verdad es que perdimos el contacto, viste como es esta gente cuando consigue la atención del gobierno, se achanchan (Entrevista funcionaria de la Municipalidad de Resistencia, 2010).*

Resulta importante señalar ni el IPDUV ni el Municipio de Resistencia (a través de la Sub unidad de Tierras), como representantes del Estado en los niveles jurisdiccionales provincial y municipal y en su carácter de organismos responsables de la implementación del proyecto, capitalizaron o potenciaron la organización de la comunidad, como vehículos genuinos de desarrollo e integración social. Ninguna de las citadas instituciones elaboró un marco normativo específico, ni planteó una estructura organizativa que institucionalizara la participación de la organización social del barrio en el proyecto, a pesar de que en la letra escrita del Convenio Específico celebrado entre los citados organismos, se establecían responsabilidades vinculadas al acompañamiento de los vecinos.

*E: ¿Se puede decir que tuvo algunas instancias participativas el proyecto?*

*G: y sí, forzadas por la misma comunidad (Entrevista Funcionario del IPDUV, 2010).*

*E: a partir de ese interés de la comunidad en participar ¿se generó algún área, instrumento o estructura organizativa que regulara la participación de los vecinos en el proyecto?*

*G: vos decís al estilo de una mesa de gestión ¿algo así? no la verdad es que no, eso sólo funciona en la teoría de la facultad, viste como es la mecánica de estos grupos, esta gente es del piquete y la manifestación (Entrevista Funcionario del IPDUV, 2010).*

Por otra parte, varios autores (Fraser, 1991: 25-26 y Krmpotic, 1999: 116), han señalado que la institucionalización de la necesidad, a pesar de poder contemplar ciertas instancias participativas -como en el caso del barrio Chellyí- convierte a los participantes en receptores pasivos de servicios predefinidos, lo que genera obstáculos a la autonomía de los beneficiarios, desde la cual defender sus interpretaciones y dar forma a sus propias condiciones de vida.

#### 4. Reflexiones finales

A partir del análisis del proceso de configuración de las necesidades habitacionales a partir del estudio de los actores intervinientes, sus roles, estrategias y su participación e incidencia en el caso del proyecto implementado en el marco del PFSH en el Barrio Chellyí expuesto en este trabajo, pueden hacerse algunas consideraciones. En primer lugar, resulta importante señalar que la reconstrucción de la implementación del proyecto en el caso de estudio

permitió visibilizar esta instancia como un proceso, desmitificando la visión fuertemente arraigada que considera a la implementación de la política como una operación técnica y no como una construcción atravesada y configurada por diversas interpretaciones en disputa.

En relación al rol de los actores y sus estrategias, cabe hacer algunos señalamientos. En cuanto a los actores estatales responsables de la formulación e implementación de la política habitacional involucrados, a nivel nacional, puede ponderarse de manera positiva que la SSDUV haya legitimado – a través de la generación de una nueva acción programática- la necesidad habitacional de la población aborígen, históricamente marginada por la interpretación hegemónica de la *vivienda social pública* que fundamenta la intervención estatal. En términos de Fraser (1991), la organización social portadora de “formas opositoras del discurso”, en determinadas circunstancias logró politizar adecuadamente sus demandas (necesidades fugitivas) logrando permear la esfera pública y obtener estatus político para sus necesidades habitacionales, proceso que desencadenó la creación del Subprograma de Solidaridad Habitacional de Viviendas con Aborígenes. Sin embargo, debe señalarse que las adecuaciones de los satisfactores provistos por esta acción programática en relación a las necesidades de los destinatarios, resultaron muy limitadas de acuerdo a lo que señalaron los actores consultados, y la implementación del proyecto y la ejecución de las unidades habitacionales terminó respondiendo nuevamente a la interpretación hegemónica afín a los intereses de los actores de la industria de la construcción y estatales responsables de la política y de la aplicación de sus instrumentos (los programas y los proyectos).

Lo sucedido en el caso de estudio, permitió además de verificar el supuesto de que las necesidades habitacionales se construyen en un proceso de disputa entre actores que ocupan posiciones asimétricas, poner en evidencia que se trata de un proceso dinámico, que no termina cuando esa “necesidad fugitiva” (Fraser, 1991) logra irrumpir en la esfera pública, constituyéndose en una demanda a ser atendida por el Estado, ni tampoco cuando esta concluye en un nuevo servicio social (Krmpotic, 1999). Por el contrario, vuelve a ser objeto de fuertes luchas e impugnaciones en cada una de las instancias del proceso y niveles jurisdiccionales, en donde los actores con mayores cuotas de poder intentan, a través de “estrategias de reprivatización” (Fraser, 1991), boicotear las respuestas del Estado e imponer nuevamente su visión del problema afín a sus intereses en detrimento de los grupos subordinados. Sin dudas, muchos de los obstáculos que los actores sociales (organización social y Equipo de tesis del FAU- UNNE) tuvieron para implementar esta acción programática, fueron consecuencia de las estrategias de los actores hegemónicos en la definición de la política habitacional y su poder de incidir en el aparato estatal. (Fraser, 1991 y Subirats, 2001).

Por su parte los actores vinculados a la industria de la construcción (empresa adjudicataria del proyecto), a pesar del reconocimiento por parte del Estado Nacional de la demanda habitacional de la población aborígen, logró sin dudas a través de es-

trategias reprivatizadoras (Fraser, 1991), que esta acción programática específica se implementará de acuerdo a la interpretación hegemónica de la “vivienda social pública”, afín a sus intereses, modalidades y prácticas fuertemente arraigadas.

En relación a los actores sociales (académicos y comunitarios), puede señalarse en base al análisis realizado, cabe señalar que la apertura de los espacios de participación restringida en la construcción de las necesidades que en cierta medida se vislumbró en el caso estudiado estuvo más vinculada a sobrellevar ciertas faltas en las capacidades institucionales para hacerse cargo de funciones conferidas legalmente a los organismos estatales (IPDUV y Municipio). Consecuente con esta visión de los actores institucionales, ninguno de los organismos estatales involucrados contó con una estrategia adecuada que propiciase una participación exitosa de los grupos históricamente subordinados en virtud de lograr intervenciones más integrales y menos aún tendiente a democratizar genuinamente el proceso de construcción de las necesidades. Por el contrario y desde la perspectiva de los actores subalternos, tal como fue expresado por los informantes, terminó convirtiéndose a los escenarios de deliberación en nuevas máscaras de dominación y a las organizaciones sociales (como representantes de los actores subordinados) en receptores pasivos, víctimas de los procesos de despolitización. (Fraser, 1991).

Finalmente, se considera que más allá de los resultados del análisis del caso estudiado en profundidad, el enfoque de las políticas públicas desde una perspectiva interpretativa de las necesidades, se constituye en un aporte para comprender desde una perspectiva crítica la configuración del territorio, en la medida que en ciudades con ausencia de una planificación general (como el caso de Resistencia) son justamente los proyectos habitacionales implementados por el Estado los que terminan incidiendo de manera determinante en dicha configuración, constituyéndose en la expresión física de la hegemonía de algunos grupos sobre otros.

## 5. Referencias bibliográficas

- Barreto, Miguel A.; Alcalá, Laura; Benítez, María A.; Fernández, María E.; Giró, Marta; Pelli, María B. y Romagnoli Venettia. 2014. *La política Federal de Vivienda desde su implementación en el Gran Resistencia (2003-2007). Análisis y recomendaciones*. Diseño. - 1a ed. Buenos Aires.
- Barreto Miguel A., López Silvina y Romagnoli, Venettia. 2013. “Criterios generales de selección de terrenos para la construcción de viviendas en las localidades de la Provincia del Chaco (Argentina)”. Presentado en las *Comunicaciones Científicas y Tecnológicas Anuales de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo* de la UNNE, en la dimensión EXTENSIÓN, realizadas en la FAU UNNE en noviembre de 2012. Publicado en libro de Actas.
- Barreto, Miguel A.; Pelli, Víctor.; Alcalá, Laura I.; Benítez, María A.; Pelli, María B.; Giró, Marta G.; Fernández, María E. y Romagnoli, Venettia. 2010. “Análisis de Proyectos de mejoramiento del hábitat desde una perspectiva integral”. En: *Libro del 4º Seminario Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Hábitat Popular: “Hábitat. Fortalecimiento del espacio disciplinar en el sistema de Ciencia y Técnica”*. Compiladoras: Paula Peyloubet, Laura de Salvo y Enrique Ortecho. Editorial NOBUKO, Bs. As.
- Boron, Atilio A.; Gak, Abraham L.; Lozano, Claudio. 2006. “Identificación y análisis de los principales cambios”. En: Elias, Antonio. *Programa de edición y distribución cooperativa de CLACSO*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales; PIT-CNT Instituto Cuesta Duarte. Buenos Aires, Argentina.
- Bourdieu, Pierre. 1998. *La Distinción. Criterio y bases sociales del gusto*. Taurus Ediciones, Madrid.
- Doyal, Len y Gough, Ian. 1994. *Teoría de las necesidades humanas*. Icaria, Barcelona.
- Dubois Migoya, Alfonso. 2008. “El debate sobre el enfoque de las capacidades: las capacidades colectivas”. En: *Araucaria*, Vol. 10, Núm. 20, pp. 35-63. Universidad de Sevilla, España.
- Fraser, Nancy. 1986. *Movimientos sociales vs. Burocracias disciplinarias: los discursos de las necesidades sociales*. Center for Humanistic Studies, University of Minnesota.
- Fraser, Nancy. 1991. “La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialistasfeminista de la cultura política del capitalismo tardío”. En: *Revista Debate Feminista*, Marzo, 1991.
- García Delgado, D. y Nosetto, L. (eds.). 2006. *El desarrollo en un contexto posneoliberal: hacia una sociedad para todos*. Buenos Aires: Ciccus.
- Gough, Ian. 2003. *Capital global, necesidades básicas y políticas sociales*. Ed. Miño Davila-Ciepp, Bs. As.
- Heller, Ágnes. 1996. *Una revisión de la teoría de las necesidades*. Paidós e I.C.E de la Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, España.
- Heller, Agnes. 1986. *Teoría de las necesidades en Marx*. Península. Barcelona, España.
- Jobert, Bruno. 2005. *Estado, Sociedad, Políticas Públicas*. LOM Editores. Santiago de Chile 2005
- Jones, Ch. O. 1984. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Monterrey, CA., Brooks/Cole Publishing Company.

- Katz, C. 2004. "El postliberalismo en América Latina". En: *Enfoques Alternativos*, N°: 23.
- Max-Neef, Elizalde y Openhayn. 1986. *Desarrollo a escala humana*. Chile: CEPAUR y Suecia: Fundación Dag Hammarskjöld.
- Nussbaum, Martha. 2002. "Las capacidades de las mujeres y la justicia social". En: Molyneux, Maxine y Razavi, Shahra (Comp.). *Gender justice, development and rights*. Oxford University Press.
- Nussbaum, Martha. 1992. "Human functioning and social justice: in defense of Aristotelian essentialism". En: *Political Theory*. Núm. 20. pp. 202-246.
- Pelli, Víctor S. 2007. *Habitar, Participar, Pertenecer. Acceder a la vivienda, incluirse en la sociedad*. Nobuko. Buenos Aires.
- Romagnoli, Venettia. 2012. La configuración de las necesidades en las políticas habitacionales a partir del caso del AMGR (Chaco). En *XXXII Encuentro de Geohistoria Regional*. Libro de Actas. Resistencia, 19, 20 y 21 de agosto de 2011. Enrique Schaller, María del Mar Solís Carnicer y Norberto Lanza (Coord) Rcia, Instituto de Investigaciones Geohistóricas, CONICET-UNNE, 2011. pp. 429- 440.
- 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 (compiladores). *La nueva administración pública*. Alianza Universidad. Madrid.
- Yujnovsky, Oscar. 1984. *Claves Políticas del Problema Habitacional Argentino 1955/1981*. Grupo Editor Latinoamericano S.R.L. – Buenos Aires, Argentina.