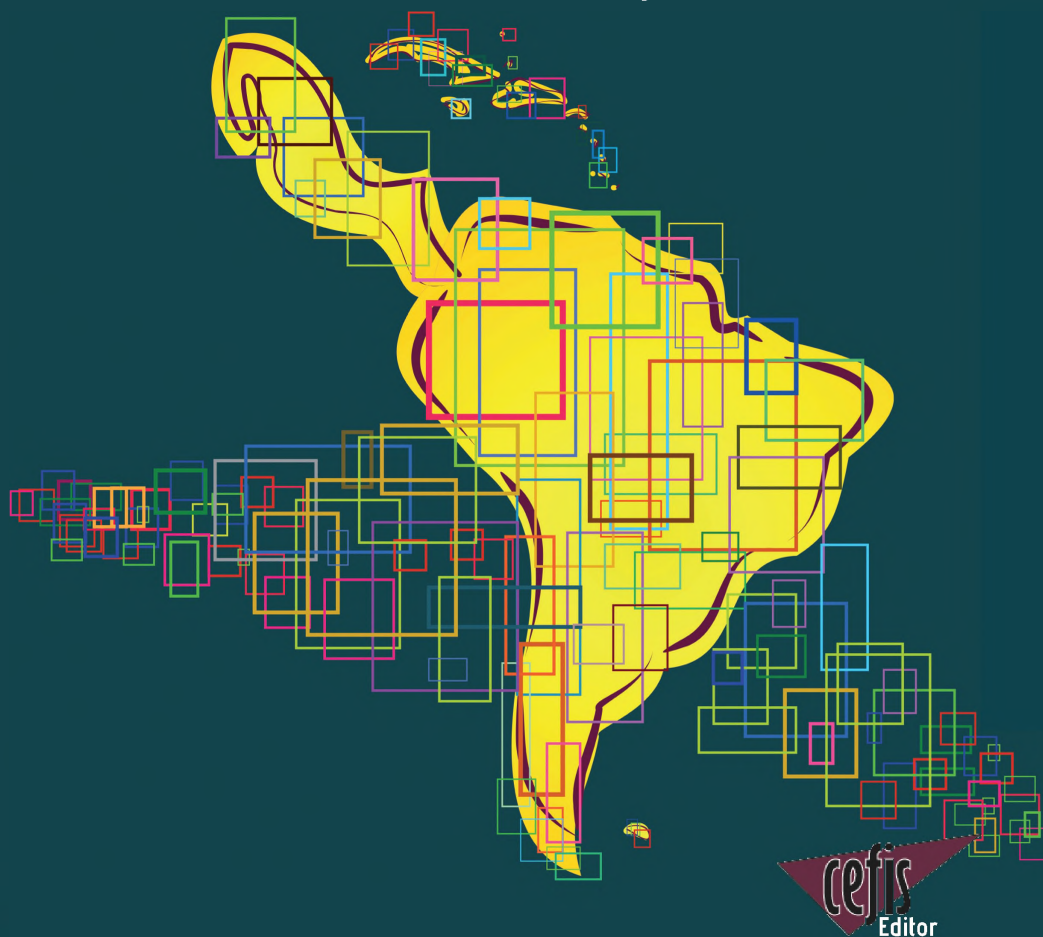


Coeditoras: Alicia Itatí Palermo y Ana María Pérez

# Nuevos protagonistas en el contexto de América Latina y el Caribe



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE SOCIOLOGÍA



Centro de  
Estudios  
Sociales  
Universidad Nacional del Nordeste



Universidad Nacional del Nordeste  
Facultad de Humanidades

Nuevos protagonistas en el contexto de América Latina y el Caribe : I Congreso de la AAS / Marcelo Arnold Cathalifaud ... [et al.] ; compilado por Alicia Itati Palermo ; Ana María Pérez. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CEFIS-AAS, 2016.  
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-46176-0-6

1. Ciencias Sociales y Humanidades. I. Arnold Cathalifaud, Marcelo  
II. Palermo, Alicia Itati, comp. III. Pérez, Ana María , comp.  
CDD 301



1° Congreso de la  
Asociación Argentina de Sociología

**“Nuevos protagonistas  
en el contexto de América  
y el Caribe”**

PRE ALAS Chaco,  
Encuentro Preparatorio  
Congreso ALAS COSTA RICA 2015

29, 30 y 31 de Octubre de 2014. Resistencia (Chaco).

---

**EDITORAS**

**Alicia Itatí Palermo**  
**Ana María Pérez**

**COORDINADORAS**

**Marina Campusano**  
**Cynthia Nuñez**

**COLABORADOR**

**Francisco Nicolás Favieri**

MESA 12 – PONENCIA 3



**¿Quiénes definen que vivienda necesitan los pobres?. Un análisis sobre el proceso de construcción de las necesidades en las políticas habitacionales como escenario de disputa por su reconocimiento e interpretación entre actores asimétricos, a partir del caso del Barrio Vargas II de Resistencia (Chaco, Argentina).**

**Venettia Romagnoli<sup>1</sup>**

**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)"<sup>2</sup>. El mismo tiene por objeto desmitificar el supuesto fuertemente arraigado en el campo del hábitat social y las políticas públicas, de que las 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 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 Vargas II de

1. Arq. Mg. Doctoranda en Ciencias Sociales FLACSO. Becaria postdoctoral del CONICET. Docente- investigadora del Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda (IIDVi) FAU- UNNE. venettiaromagnoli@hotmail.com

2. La tesis a la que se hace referencia fue desarrollada en el Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en el marco de una beca doctoral del CONICET, dirigida por el Dr. Miguel A. Barreto.

Resistencia, ejecutado en el marco del Programa Federal de Emergencia Habitacional (PFEH), desentrañando las particularidades de ese proceso a partir del estudio de los actores involucrados, los intereses que representaron, los discursos hegemónicos, las interpretaciones autorizadas y subordinadas, etc., que determinaron las definiciones legitimadas por el Estado que sustentaron esta política y las acciones habitacionales que terminaron implementándose.

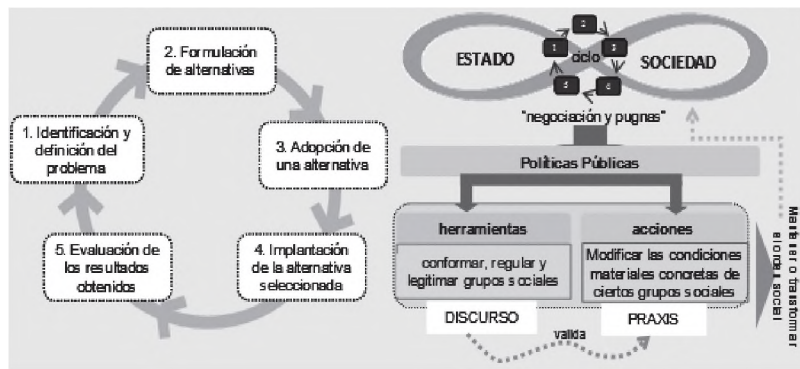
## 2. Marco teórico –interpretativo:

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 destacan: Heller (1986 y 1996), Max Neef, Elizalde y Hopenhayn (1986), Doyal y Gough (1991, 1994 y 2003, 2008), Sen (1987) y Nussbaum (1992 y 2002), por mencionar algunos de los grandes 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 son "básicas" ya que no intentan desenredar las redes que se establecen en el proceso de configuración de una necesidad, evitando así problematizarlas. Desde esta perspectiva 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 o monopolizar la definición autorizada y legítima.

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 (2004) 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).

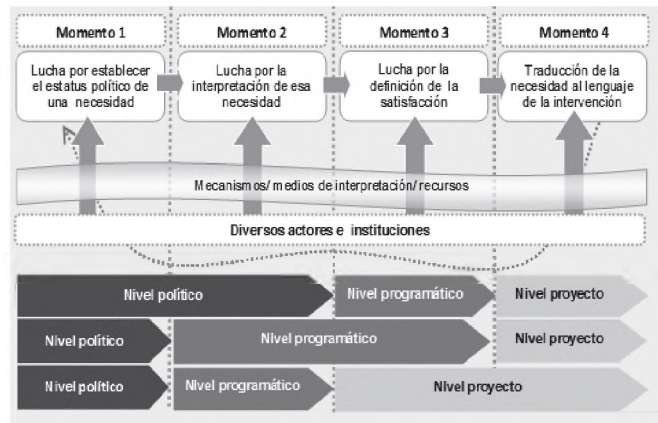
A partir del reconocimiento de la existencia de un "*proceso de construcción de las necesidades*" Fraser (1991) y del "*proceso o ciclo de las políticas públicas*" (Tamayo Sáez: 1997; Subirats: 1989 y Jones: 1984), se ha avanzado con fines analíticos, en la

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



Fuente 1: Elaboración propia en base Tamayo Sáez (1197:2) - Fuente 2: Elaboración propia en base a Pérez Bravo.

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



Fuente: Elaboración propia.

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.

En este proceso, interactúan y polemizan tres tipos de discursos que terminan estructurando la política: "*las formas opositoras del discurso*", originadas por los grupos subordinados (y que en determinadas circunstancias logran posicionar en la agenda pública "necesidades fugitivas"); los "**discursos de reprivatización**", que aparecen como respuesta a los primeros y los "discursos de expertos", que vinculan a los movimientos populares con el Estado. (Fraser, 1991: 20)

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. 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 movimientos "*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 en las últimas décadas, 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). Esta interpretación tiene profundas implicancias ideológicas y económicas y está fuertemente condicionada



por los intereses de ciertos sectores económicos y políticos.

Finalmente cabe señalar que este trabajo concibe que la política habitacional integral requiere avanzar en la visibilización y democratización del proceso de configuración de las necesidades habitacionales, en donde el Estado 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) para aplicarlos a la reconstrucción de dicho proceso a partir del análisis de los discursos (escritos y orales) de los actores involucrados. Dicho esfuerzo se plasma en el análisis que se desarrolla a continuación tomando como caso de estudio el caso del Barrio Vargas II de Resistencia, Chaco, implementado por el PFEH en el marco de la PFV.

### **3. Análisis del proceso de configuración de las necesidades habitacionales en el caso del proyecto del Barrio Vargas II de Resistencia, ejecutado en el marco del PFEH:**

#### **3.1. El Programa Federal de Emergencia Habitacional (PFEH):**

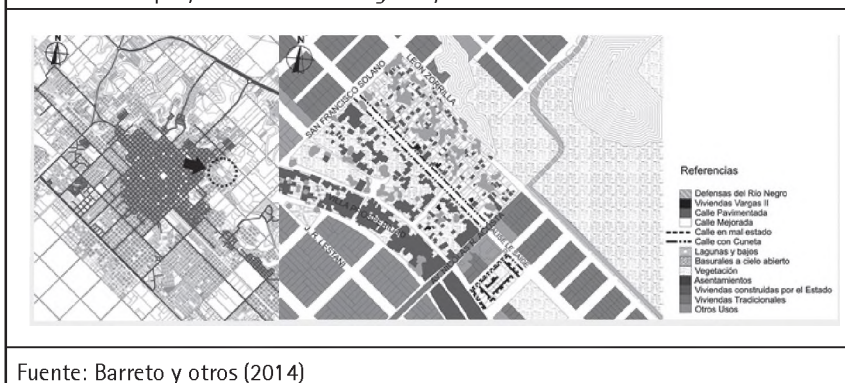
Este programa interpretó como necesidades. a) el acceso a viviendas nuevas para hogares vulnerables; b) la inclusión social de desocupados y beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (JYJHD) a través de la formación de cooperativas de trabajo y c) dar participación en la política habitacional a distintos movimientos sociales del país (entre ellos la Corriente Clasista y Combativa, que obtuvo un cupo de 600 viviendas, de las cuales 130 correspondieron al Chaco). Se instrumentó a partir de un Convenio Marco (2003), firmado entre responsables de distintos niveles de gobierno, nacional, provinciales, municipales y organizaciones sociales. Implementó la producción por cooperativas de trabajo y aplicó recursos nacionales no reintegrables a las provincias y de recupero a los beneficiarios.

#### **3.2. El proyecto Vargas II:**

Este asentamiento precario de unas 600 familias, tuvo su origen en 1983 como consecuencia de las inundaciones que afectaron a Resistencia en 1982. A pesar que desde el

año 1994 sus habitantes venían bregando por el trámite de expropiación dominial y obtención del título de propiedad, debió transcurrir más de una década para que este asentamiento comenzara a ser objeto de la intervención del Estado. De acuerdo a las fuentes consultadas el Vargas II contaba -al momento de iniciarse el PFEH- con un proyecto de regularización física elaborado por el Plan Tierra (programa provincial), pero la materialización del mismo requería la relocalización de familias. En este contexto surge la intervención impulsada por la CCC (entre septiembre de 2004 y julio de 2005), que consistió en la provisión de 16 viviendas agrupadas en un terreno lindante al asentamiento, con el objeto de descomprimirlo y 5 viviendas aisladas dentro del mismo. Las obras se realizaron mediante 4 cooperativas, que generaron 64 puestos de trabajo. Las viviendas aisladas ejecutadas dentro del asentamiento no contaron con ninguna acción de mejoramiento urbano e infraestructura barrial, mientras que el conjunto de 16 viviendas contó con la provisión de redes de infraestructura para servicios de luz y agua, la apertura de algunas calles de tierra, el pavimento de sendas peatonales y desagües pluviales a cielo abierto. La selección de este barrio y los destinatarios (de las viviendas y de los puestos de trabajo)

**Gráfico 4.** El proyecto del Barrio Vargas II y su entorno inmediato



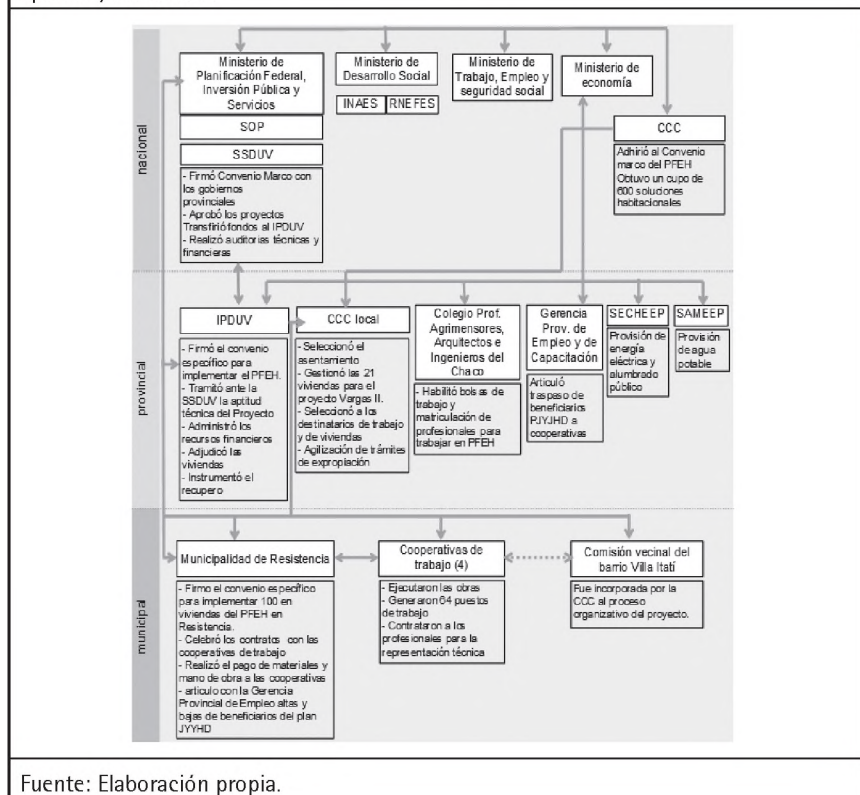
Fuente: Barreto y otros (2014)

3. Las funciones de la SSDUV eran: a) financiamiento de materiales, mano de obra y honorarios profesionales para elaboración de los proyectos; b) integración de las asignaciones del Plan JYJHD y c) subsidio a las cooperativas para equipos, herramientas y libros contables. Por su parte el IPDUV debía: a) administrar recursos transferidos de la Nación; b) realizar las rendiciones a la SSDUV; c) ejercer el control de gestión sobre aspectos técnicos y económicos; d) adjudicar las viviendas en base a propuestas del Municipio y e) instrumentar el recupero de los destinatarios. La Municipalidad de Resistencia debía: a) celebrar contratos con las cooperativas; b) aportar tierras de su propiedad; c) elaborar el proyecto urbanístico y aprobar el proyecto de viviendas; d) eximir del pago de los derechos de construcción y gastos administrativos; e) coordinar con las cooperativas la realización de capacitaciones técnicas; f) supervisar la compra de materiales por parte de las cooperativas; g) ejecutar los pagos a las cooperativas y rendir cuentas al IPDUV y h) evaluar inscripciones de los adjudicatarios realizadas por las cooperativas y remitirlas al IPDUV

estuvo a cargo de la CCC. Para la ejecución del proyecto se firmó un Convenio Especifico entre el Estado Nacional, el IPDUV y la Municipalidad de Resistencia, para la ejecución de las 100 unidades habitacionales, entre las cuales se encontraban las 21 unidades habitacionales ejecutadas en el caso de estudio. En dicho instrumento normativo se precisaban las responsabilidades de los actores participantes<sup>3</sup>.

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

**Gráfico 5.** Mapa de actores intervinientes en el Vargas II según niveles jurisdiccionales, aportes y relaciones:



Fuente: Elaboración propia.

El mapa de actores da cuenta de la participación de representantes y agentes de diferentes niveles del estado nacional, provincial y municipal, actores sociales (la CCC y la Comisión Vecinal del Barrio Vargas II) y actores nucleados en entidades profesionales (Colegio Profesional de Agrimensores, Arquitectos e Ingenieros del Chaco) entre otros. 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.

*R: "La verdad te digo ahora a la distancia, que el proyecto Vargas II en general fue un desastre (...) ya son siempre problemáticas las intervenciones en las villas, imagínate en este caso que había una cantidad de instituciones y actores que ponerse de acuerdo (...). Nosotros la modalidad de intervención del Instituto con las empresas la tenemos bastante aceptada ya, cuando nos imponen que trabajemos con otros, como la CCC, se complica (...) te venían con 2000 tipos con carros y te cortaban la calle (...)" (Entrevista Funcionario del IPDUV: 2010).*

Uno de los actores participantes del proceso del proyecto fue la Municipalidad de Resistencia, cuya esta participación se dio en el marco de la exigencia del programa y no por la voluntad de articulación interinstitucional del IPDUV. Si bien puede considerarse de manera positiva el importante protagonismo otorgado a los municipios desde el nivel nacional como estrategia de descentralización y de fortalecimiento de la autonomía de los gobiernos locales, cabe señalar que los municipios del Chaco y el de Resistencia en particular, no contaban al momento de implementación de este programa con las capacidades institucionales necesarias para asumir las funciones y responsabilidades asignadas. En el caso del Vargas II, las funciones que debía cumplir la Municipalidad fueron asumidas, ante el incumplimiento de las mismas, por la CCC.

*G: "ni el IIPDUV ni la Municipalidad estaban en condiciones de conducir nada, no tenían una hendija abierta para recibir una cosa de este tipo donde estaba trabajando la comunidad, una organización político sindical, organizando con técnicos externos (...) el Instituto hoy en día tienen dos productos, entra carne y sale chorizo, no sirve para hacer otra cosa (...) es un instrumento financiero al servicio de las empresas (...) el Municipio menos, imagínate que su rol en la política habitacional estuvo siempre restringido a dar factibilidades (...) por falta de visión y por el predominio de los intereses de las empresas". (Representante técnico de una de las Cooperativas intervinientes en el Vargas II. Entrevista realizada en abril de 2010).*

Esta situación obliga a analizar desde una perspectiva crítica dos cuestiones: por un lado, la falta de visión y capacidades de los gobiernos municipales para constituirse en actores clave del proceso de configuración de las necesidades habitacionales, y por otro lado, poner en tela de juicio la incipiente intención de democratizar el proceso de configuración de las necesidades habitacionales que podría atribuírsele al PFEH, en la medida que el Estado Nacional, como responsable principal de la formulación de esta acción programática –y en virtud no sólo de promover la participación de diversos actores, sino además de mitigar las imposiciones de algunos sectores sobre otros, propendiendo a una distribución equitativa de la participación en el proceso de construcción de la política– debió haber previsto estrategias y acciones concretas que permitiesen el fortalecimiento de los actores históricamente marginados, como es el caso de los gobiernos municipales.

Sin dudas otro de los actores clave del proyecto fue la CCC, que a nivel local contaba con una representación que tomó a su cargo la implementación del programa en la provincia, asumiendo la concreción de acciones altamente significativas en el Vargas II. Como fue señalado, la CCC local además de las funciones ya mencionadas, asumió el rol de gerenciador y promotor del proyecto, como estrategia para evitar su fracaso, ante el incumplimiento de las responsabilidades asumidas por los organismos de gobierno a nivel provincial y municipal.

*G: "(...) el IPDUV y la Muni no cumplían, dependía mucho del movimiento (...) como organización política con intereses extras más allá de la construcción de viviendas, que nos impulsaba a querer demostrar que éramos capaces hacer esto bien (...) y nos hicimos cargo de articular, nosotros íbamos a SAMEEP, a SECHEEP, no te daban bola y le caíamos*

*con 200 tipos (...) lo llamaban el tren amarillo, porque venían todos con cascos amarillos (...) de alguna manera forzábamos la articulación (...). (Integrante de la CCC local. Entrevista realizada en abril de 2010).*

Las funciones asumidas por la CCC estuvieron fuertemente impregnadas por los criterios político- partidarios de la organización, que lograron imponerse como consecuencia de la debilidad de la organización vecinal del Vargas II y la ausencia del Estado (sobre todo en los niveles jurisdiccionales provincial y municipal) como garante de la equidad e igualdad de oportunidades de acceso para los potenciales beneficiarios del programa, contribuyendo a la reproducción de las situaciones de desigualdad y arbitrariedad a la que son sometidos habitualmente los destinatarios de las políticas habitacionales, ocasionado conflictos internos en la organización, que terminó desdoblándose en dos agrupaciones y dando lugar a tensiones entre los vecinos del barrio.

*G: "los beneficiarios definimos nosotros, por una parte eran los beneficiarios de la vivienda y por otro, los obreros, no era solo el programa habitacional sino el trabajo (...) los destinatarios de las viviendas eran los lotes que teníamos en mejores situaciones dominiales de los 19 barrios que podíamos hacer (...) se hizo una asamblea de la CCC y se definió (...) el otro tema fue quienes trabajaban, hubo todo un proceso de selección (...) fueron apareciendo criterios, primero, tenían que haber mujeres, tenía que haber aborígenes, tenía que haber hombres (...) el otro criterio fue quienes habían luchado más para conseguir el proyecto, vos que hiciste acá en la asamblea, vos cuantas veces participaste, vos que gestión hiciste, todo en una planilla (...) con eso después se fue haciendo un puntaje (...)". (Integrante de la CCC local. Entrevista realizada en abril de 2010).*

Otras acciones determinantes para el proyecto a cargo de la CCC local, estuvieron vinculadas por un lado: a la gestión del saneamiento dominial de los terrenos en los cuales debían hacerse las viviendas, que fue resuelto rápidamente como consecuencia de la presión ejercida mediante la movilización masiva de la organización; y por otro lado: al aporte del proyecto de cuatro prototipos a cargo de profesionales de sus cuadros técnicos, a pesar de que el programa no financió el costo de los mismos.

*G: "(...) estaba la Ley de Expropiación del año '94, hacía 10 años trancada en Fiscalía (...) fuimos primero los profesionales a querer*

*resolver el tema y nos dijeron: nos tienen que dejar esta carpeta, tal papelito, tal otro papelito, demorábamos 8 meses a 1 año (...) nosotros logramos resolver esto con la participación de la gente, que era ir y cortar la calle, se movilizaba toda la organización, o sea podían caerte 2000 tipos con los carros con todo y en 72 horas nos fuimos de ahí con las minutas a inscribirnos en el catastro, salimos del IP-DUV con el título". (Integrante de la CCC local. Entrevista realizada en abril de 2010).*

El grupo de la CCC local se hizo cargo además de las articulaciones y negociaciones a nivel nacional con los funcionarios responsables de la formulación e implementación de esta acción programática, en virtud de adecuar algunos de los satisfactores prescritos. Para ello, el esquema organizativo de la CCC contaba con un coordinador por provincia, que representaba los intereses de la organización a nivel nacional para la instrumentación del programa y los proyectos.

*G:"(...) el coordinador nuestro va a Bs As a una reunión y escucha que a tal municipalidad le dieron los cinco mil pesos, por un decreto de noviembre del 2004, imagínate nosotros habíamos pedido aumento en marzo del 2005 y nos dijeron que no, y el decreto este era de 6 meses antes, o sea a otros le dieron y a nosotros no, al grupo que estaba ahí en esa reunión, el grupo de Delía, de Castells (líder del movimiento MIJD<sup>4</sup>) y nosotros (CCC) (...) ahí nomás hicimos una reunión nacional, nos juntamos y le caemos, ahí se entero Delía (líder del FTV<sup>5</sup>) que abrió los ojos así, Rojo (funcionario nacional); vos te crees que me vas a cagar a mí le decía, le diste a este le diste al otro y a nosotros no nos das, sos un reventado (...) terminó la reunión con la plata acreditada en las cuentas (...) vos dirás son unos patoteros, unos mafiosos, pero era la única forma de conseguir las cosas (...)" (Representante técnico de una de las cooperativas intervinientes en el Vargas II. Entrevista realizada en abril 2010)*

La estrategia de la CCC local de asumir un rol protagónico en el proceso de ensamblaje (en términos de Bardach), tuvo sin dudas el objetivo de evitar el fracaso del

---

4. Movimiento independiente de jubilados y pensionados. Organización política y social creada en 1999, liderada por Raúl Castells.

5. Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat. Organización política y social de desocupados, creada en los '90 y conducida por Luis D'Elia, integrada a la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA).

proyecto Vargas II y de los demás proyectos a su cargo, para lo cual se requería -de acuerdo a la perspectiva de los actores locales- la incorporación, adecuación o modificación de algunos de los satisfactores prescriptos en la instancia de formulación del programa. En ese contexto, las organizaciones sociales involucradas debieron desplegar estrategias y utilizar los recursos con los que contaban (capital de presión a través de amenaza de movilizaciones y piquetes) en el "espacio estratégico de disputa" propuesto por el aparato estatal (Jobert: 2004). El discurso de los actores de la CCC local evidencia el reconocimiento de las políticas públicas como herramientas del Estado para la conformación, regulación, desestimación o legitimación de grupos sociales Jobert (2004).

*G: "(...) era un instrumento político como son estas cosas de a quien le doy a quien no le doy, como te abrocho como te cago, como jugaste, la CCC a pesar de todo lo que le dieron de todo lo que le arrancamos digamos nunca fue del gobierno y por lo tanto tuvo una posición opositora siempre (...) el desafío era que algo que era una bomba de tiempo no nos explote tanto como nos podría haber explotado (...)". (Representante técnico de una de las cooperativas intervinientes en el Vargas II. Entrevista realizada en abril 2010)*

En el caso concreto de la CCC, como así de otras organizaciones sociales denominadas "piqueteras" (Iglesias: 2012), cabe recordar que las mismas se encontraban muy movilizadas a inicios del gobierno de Néstor Kirchner, como consecuencia de la crisis que atravesaba el país a fines de 2001 y 2002 y habían logrado una gran visibilidad en el escenario público y político. En ese contexto, el gobierno nacional llamó a participar a estas organizaciones de la gestión de algunos programas gubernamentales, como el PFEH, situación que los actores de la CCC local interpretaron como una estrategia del gobierno nacional para neutralizar a estos movimientos.

*G: "(...) a los piqueteros los abusaron, terminaron todos fracturados, las experiencias de todos los demás fue terrible, yo te estoy contando algo que más o menos anduvo (...) todo el programa para mi estaba hecho para cagarnos, meternos en un quilombo para darnos un problema no una solución (...) porque vos no le podías decir que no, porque no podes rechazar la necesidad concreta de la gente de casa y trabajo (...) tanto tiempo pidiendo laburo como íbamos a decir que no, teníamos que agarrar, agarrar con un guante porque te estaban dando una granada (...) (Integrante de la CCC local. Entrevista realizada en abril de 2010).*



Un análisis aparte merece el rol, la participación y las estrategias desarrolladas por las cooperativas de trabajo. Las funciones principales que las cooperativas tuvieron a su cargo fueron: la construcción de las viviendas, la administración de los recursos financieros y materiales y la presentación de los certificados de avances de obras a los municipios. Más allá de la importancia de las funciones descritas, cabe destacar que la incorporación de esta modalidad inédita en la política habitacional, representó una forma de producción alternativa a la modalidad hegemónica de ejecución a través de empresas constructoras, cuestión que puede considerarse positiva desde la perspectiva de inclusión de actores históricamente marginados del proceso de la política. Sin embargo, no pueden dejar de señalarse algunos aspectos negativos que por acción u omisión de del Estado (como responsable final de la política habitacional en general y del PFEH en particular) terminaron impactando negativamente. Los principales obstáculos para una participación exitosa de las cooperativas estuvieron vinculados a la indefinición de los aportes para los gastos generales necesarios para la ejecución de los proyectos; al mínimo apoyo y capacitación que recibieron (a pesar de que en los instrumentos normativos fue previsto un apoyo inicial por parte del Ministerio de Desarrollo Social mediante la Secretaría de Políticas Sociales y el INAES para su capacitación, promoción y registro) y a la ausencia de precisiones en relación con la formalización laboral prevista por el programa<sup>6</sup>.

*G: "imágenes el volumen de plata a manejar en cinco meses a un grupo de desocupados, tenían que construir la vivienda en cinco meses, era el rendimiento de una empresa constructora de buena calidad que construye con toda su infraestructura y su experiencia. Esto era un grupo de desocupados sin asistencia técnica, sin oficina, sin logística para provisión de materiales, sin contable, sin administrativo, sin teléfono para llamar al corralón, no existía nada de todo eso (...)" (Representante técnico de una de las cooperativas del Vargas II. Entrevista realizada en abril de 2010).*

En relación a los vecinos del asentamiento y los destinatarios de los satisfactores provistos por el proyecto –actores históricamente subordinados a la interpretación hegemónica de las necesidades habitacionales– cabe señalar que su participación resultó muy reducida, como consecuencia de la debilidad de la comisión vecinal existente y la ausencia de mecanismos e instrumentos de promoción de la participación

<sup>6</sup> la creación de Registro Nacional de Efectores de Desarrollo y Economía Social para la inscripción a los monotributistas sociales se dio con posterioridad a la puesta en marcha del programa y como resultado de un proceso de negociación entre las organizaciones sociales y el organismo responsable de la operatoria.

en las instituciones estatales a cargo del proyecto (IPDUV y Municipalidad de Resistencia), dejando librada esta cuestión al enfoque que la CCC decidió darle a la intervención.

*G: "(...) fue un proyecto con una participación restringida en la medida de las posibilidades que teníamos". (Representante técnico de una de las Cooperativas del Vargas II. Entrevista realizada en abril de 2010).*

*L: "(...) para nosotros los del movimiento, no fue fácil, a veces nos tocaba 2 o 3 días por el tema de la tierra, porque si vos no salís a la calle, nadie te trae nada a tu casa y nosotros queríamos las viviendas y el trabajo (...) únicamente haciendo movilización conseguís las cosas, para los demás vecinos que no eran del movimiento fue fácil, ellos son de esperar nomás, nosotros fuimos los que peleamos por el barrio, eso no lo entienden los vecinos, y claro si les preguntas a ellos te van a decir que nosotros nos repartimos las viviendas y los puestos de trabajo (...)" (Entrevista grupo focal. L. Vecina del barrio, integrante de la CCC local y cooperativista del proyecto Vargas II, 2010).*

#### **4. Reflexiones finales:**

A modo de cierre del análisis del proceso de configuración de las necesidades habitacionales como escenario de disputa entre actores asimétricos, a partir del estudio de los actores intervinientes, sus roles y estrategias en el caso del proyecto Vargas II, implementado en el marco del PFEH, cabe retomar algunas cuestiones.

En relación al Estado Nacional, resulta destacable que en su rol formulador de este programa, haya permitido a las organizaciones sociales y los gobiernos locales participar en la definición de las necesidades. Esta modalidad, podría interpretarse como un intento de democratizar el proceso de configuración de las necesidades habitacionales y un avance hacia el cuestionamiento de en la interpretación hegemónica de la vivienda social pública. Hechos inéditos en la política habitacional argentina que se pondera de manera positiva. Sin embargo, no pueden dejar de señalarse las numerosas fallas que el Estado produjo en la incorporación de actores históricamente subordinados como los movimientos sociales y los destinatarios de la política (tal como fue evidenciado en la reconstrucción del caso Vargas II), lo que lleva a poner en duda la verdadera intencionalidad de esta acción programática. Tal

como fue expresado, el origen de este programa se dio en un contexto de eferescencia social que permitió que las interpretaciones subordinadas de las organizaciones sociales lograran irrumpir en la esfera pública, desestabilizando las interpretaciones dominantes y hegemónicas (Fraser: 1991), obligando al gobierno nacional a plantear estrategias de negociación con estos actores.

El análisis del proyecto Vargas II, permitió además verificar el supuesto de que las necesidades habitacionales se construyen en un proceso de disputa entre actores que ocupan posiciones asimétricas, 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 (Krmptic: 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 su intereses en detrimento de los grupos subordinados. Sin dudas, muchos de los obstáculos que las organizaciones sociales 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),

Finalmente, en base a lo expuesto, cabe señalar que la apertura de los espacios de participación en la construcción de las necesidades que en cierta medida se vislumbró en el PFEH, no contó con una estrategia adecuada del Estado que propiciase una participación exitosa de los grupos subordinados en virtud de democratizar genuinamente dicho proceso. Por el contrario y desde la perspectiva de los actores subalternos, tal como fue expresado por los informantes, terminó convirtiendo 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).

### **Bibliografía**

- Barreto, Miguel Á.; 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.

- 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" *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 socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío". En *Revista Debate Feminista*, Marzo, 1991.
- 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.
- Jones, Ch. O. 1984. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Monterrey, CA., Brooks/Cole Publishing Company.
- Max-Neef, Elizalde y Openhayn. 1986. *Desarrollo a escala humana*. Chile: CEPAAUR y Suecia: Fundación Dag Hammarskjöld.
- 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. ISBN 978-987-28041-1-4. Págs. 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.