

LA POLÍTICA FEDERAL DE VIVIENDA EN EL AMGR (CHACO, ARGENTINA).

DISPUTAS, INTERPRETACIONES HEGEMÓNICAS Y EXPRESIONES
TERRITORIALES DEL PROCESO DE CONFIGURACIÓN DE LAS
NECESIDADES HABITACIONALES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Venetia ROMAGNOLI
venettiaromagnoli@hotmail.com

Arquitecta, magister en Gestión del Ambiente, el Paisaje y el Patrimonio. Doctora en Ciencias Sociales FLACSO. Docente investigadora del Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UNNE y del Instituto de Investigación para el Desarrollo Territorial y del Hábitat Humano (IIDTHH), de doble dependencia CONICET-UNNE.

PALABRAS CLAVE

Necesidades habitacionales; políticas públicas; Política Federal de Vivienda.

KEYWORDS

Housing needs; public politics; Federal Housing Policy.

RESUMEN

El trabajo que aquí se presenta fue desarrollado en el marco de la tesis doctoral recientemente finalizada, 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)". Tuvo por objeto desmitificar el supuesto fuertemente arraigado en el campo del hábitat social y las políticas habitacionales 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, 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). Este artículo intenta dar cuenta de dicho proceso, a partir de tres casos estudiados en profundidad.

ABSTRACT

The work presented here was developed within the framework of the doctoral thesis recently completed, called "What housing do the poor need? A study on the configuration of needs in housing policies in force since the case of the AMGR (Chaco, Argentina)". The objective was to demystify the strongly rooted assumption in the field of social habitat and housing policies, that the housing needs that underpin the policy are "simply given", from the reconstruction and visibility of the process of configuration of said needs in spaces of dispute between asymmetric social actors from the in-depth study of housing projects of the Federal Housing Policy (PFV) executed in the period 2003-2007 in the Metropolitan Great Resistance Area (AMGR). This article tries to give account of this process, from three cases studied in depth.

OBJETIVOS

Este artículo intenta dar cuenta del proceso de construcción de las necesidades habitacionales en las políticas públicas a partir de los resultados del estudio en profundidad de tres proyectos implementados en el AMGR en el marco de la Política Federal de Vivienda de Argentina en el período 2003-2007, haciendo un esfuerzo por encontrar las particularidades (similitudes y diferencias) que se dieron en los diferentes momentos de dicho proceso, los actores que participaron, sus roles y estrategias y su incidencia y vinculación con las interpretaciones que lograron posicionarse como hegemónicas en cada una de estas instancias como resultado de los procesos de disputa.

INTRODUCCIÓN O PLANTEO DEL PROBLEMA

El tema de las necesidades humanas ha sido ampliamente discutido en el campo de las ciencias sociales, por diferentes disciplinas que van desde la economía, las ciencias políticas, la sociología, hasta la teología, pasando por varias otras más. Sin embargo, en el campo del hábitat social y de las políticas habitacionales, las necesidades han sido consideradas como "simplemente dadas", y la discusión se circunscribió en torno a los satisfactores. En las escasas investigaciones en las que se avanzó sobre el tema prevalece una visión sectorial del problema, que señala que las inadecuaciones de las soluciones habitacionales brindadas por la política habitacional radican en el hecho de que en la gestión

pública convencional de la vivienda las necesidades habitacionales son definidas a partir de hipótesis, por su traducción como carencia de determinados satisfactores estandarizados o por perfiles abstractos de necesidades, basados en aproximaciones estadísticas (PELLI, 2010). Se destacan las fallas en las interpretaciones técnicas o en la falta de incorporación de la "voz" de los beneficiarios, y se invisibiliza el proceso político de disputa entre actores asimétricos, en el cual se construyen las necesidades (FRASER, 1986, 1991, 1997 y 1999 y KRMPOTIC, 1999).

A partir de entender que este tema requería un abordaje más complejo, la tesis doctoral (ROMAGNOLI, 2015) que da origen a esta ponencia se propuso analizar el proceso de configuración de las necesidades en las políticas habitacionales vigentes en Argentina, a partir del estudio en profundidad de su implementación en el AMGR. Para abordar el problema, resultó necesario avanzar en la construcción de un marco interpretativo propio y en la definición de un modelo teórico-metodológico de análisis, a la luz del cual se consideró la Política Federal de Vivienda (PFV), que se constituyó en el objeto general de estudio, y una muestra de proyectos habitacionales implementados en el AMGR en el período 2003-2007, definida como el objeto empírico principal.

Esta ponencia presenta los resultados del análisis del proceso de construcción de las necesidades habitacionales en tres casos ejecutados en el AMGR: el proyecto Chellyi, del Programa Federal Solidaridad Habitacional (PFSH); el Proyecto Vargas II, desarrollado por

el Programa Federal de Emergencia Habitacional (PFEH), y el Proyecto Villa Itatí del Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas (PFMV). Para ello, se desarrolla en primer lugar el marco interpretativo a la luz del cual fueron analizados los casos de estudio, para avanzar posteriormente en la explicitación de algunos hallazgos significativos a partir de la aplicación del modelo teórico-metodológico construido que permitió la reconstrucción y análisis de los diferentes momentos de cada uno de los procesos, como así también la identificación de los actores intervinientes, sus roles y estrategias, su incidencia y vinculación en cada una de las instancias y definiciones. Finalmente, se presenta un conjunto de reflexiones finales tendientes a recuperar los principales hallazgos y los resultados obtenidos, destacando las particularidades (similitudes y diferencias) que se dieron en los diferentes momentos de los procesos analizados en cada uno de los casos estudiados en profundidad.

DESARROLLO O RESULTADOS

Encuadre teórico-metodológico

Entender que las necesidades que originan y fundamentan una determinada política habitacional no están simplemente dadas ni son definidas técnicamente de una manera aséptica por un determinado gobierno, sino que son el resultado de un proceso de construcción social implicó la necesidad de desarrollar un marco interpretativo propio del concepto de *necesidades humanas*, basado en los aportes teóricos de diversos

autores, que desde un enfoque interpretativo las visualizan como resultantes de procesos de configuración, atravesados por la disputa entre distintos actores, que desde diferentes roles e intereses despliegan sus estrategias en virtud de incidir en las interpretaciones que terminan legitimándose a través de la intervención del Estado (FRASER, 1991 y KRMPOTIK, 1999). Este marco interpretativo se nutrió también de concepciones de las políticas públicas que, superando los enfoques tecnocráticos, las interpretan como producto de un espacio de disputa entre actores (SUBIRATS, 1989; TAMAYO SAENZ, 1997; JOBERT, 2005; BOURDIEU, 1993, 1998 y 2001), plasmado finalmente en un marco normativo y sus instrumentos operativos: los programas y los proyectos (ROMAGNOLI, 2010 y 2011; BARRETO Y OTROS, 2014). El ensamblaje de estas vertientes de estudio teórico permitió configurar un esquema conceptual crítico y un modelo teórico-metodológico para analizar el mencionado proceso.

Este enfoque permitió además distinguir diferentes momentos e instancias en dicha construcción y relacionarlos con los elementos constitutivos de una política: el marco normativo general y los instrumentos operativos, tales como los programas y los proyectos, que se plasman y sintetizan en el gráfico 1 (ROMAGNOLI, 2011 y BARRETO Y OTROS, 2014).

El modelo teórico-metodológico propuesto permitió identificar tres momentos del proceso de configuración de las necesidades habitacionales en las políticas públicas. El primero corresponde a la disputa por lograr o impedir la implantación del estatuto político de la necesidad habitacional, la lucha para validarla como una cuestión de legítima preocupación pública o para enclavarla como una cuestión privada. En términos de FRASER (1986), las necesidades se politizan cuando ciertos grupos comienzan a cuestionar sus identidades y posiciones subordinadas y las interpre-

taciones acerca de sus necesidades tradicionales y desventajosas. Los principales actores de esta instancia son los movimientos sociales de oposición y el Estado, aunque también están presentes ciertos grupos que intentarán reprivatizar estas necesidades recientemente politizadas, representados generalmente por los portadores de la visión tradicionalmente hegemónica de las necesidades habitacionales.

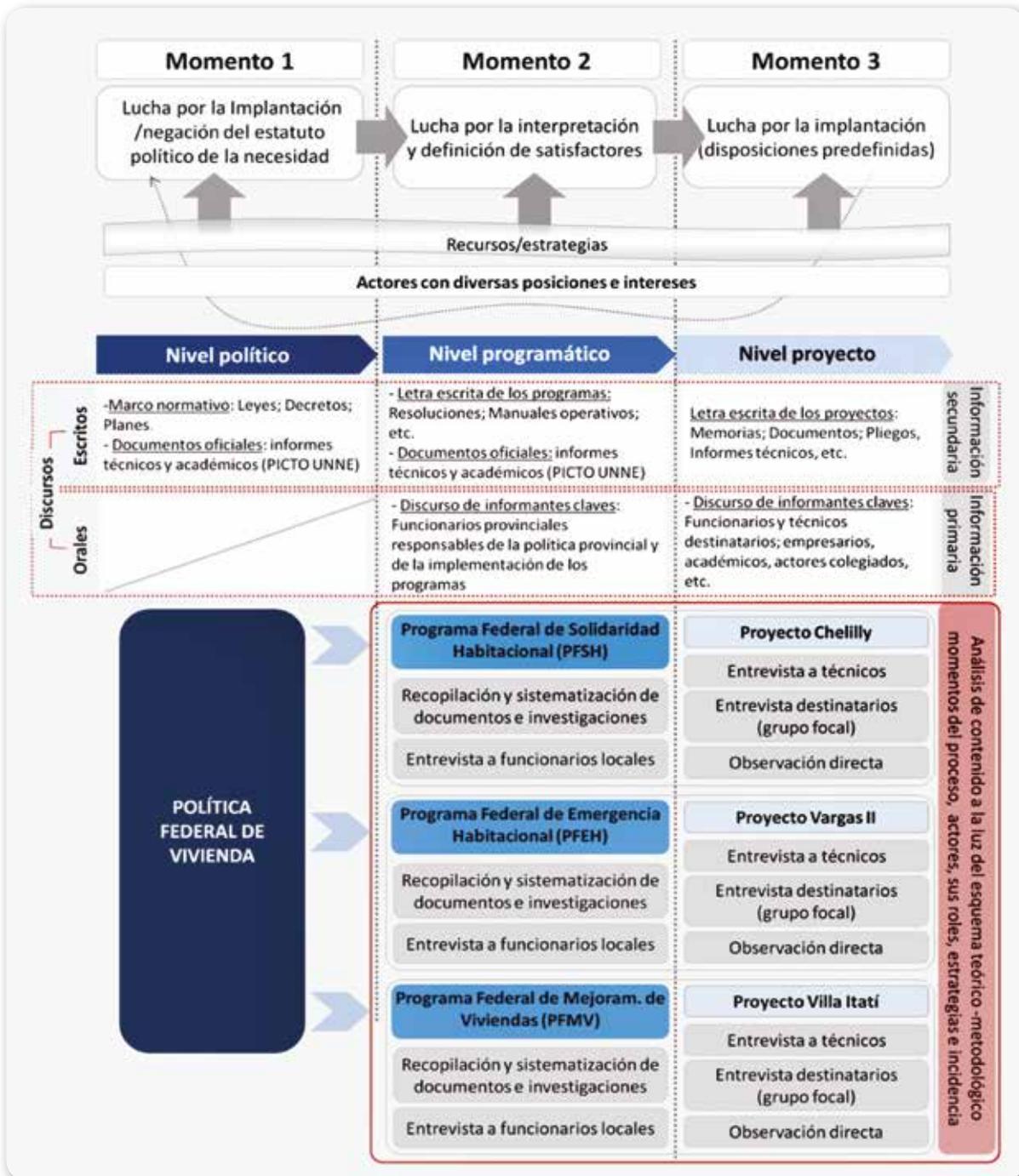
El segundo momento contempla la lucha por la interpretación de la necesidad, la disputa por definirla y así determinar qué podría satisfacerla. Las interpretaciones en competencia, desarrolladas en el contexto de movimientos sociales institucionales abiertos, tienden a traducirse en demandas de satisfacciones organizadas políticamente, y se plasman en concepciones programáticas opuestas. En esta instancia, el Estado se constituye en un actor protagónico en la lucha por las interpretaciones conflictivas. De manera típica, la organización del Estado Social de satisfacción de necesidades adopta la forma de "servicios sociales" o programas (FRASER, 1986 y 1991). El encuentro entre las necesidades politizadas con el Estado Social implica su traducción en necesidades administrables, lo que significa que el problema politizado de la vida del demandante debe concordar con una solución administrable burocráticamente y volverse conmensurable en términos de tal solución. En estos procesos, los sujetos portadores de las necesidades son interpelados ya no como miembros de un grupo o movimiento social, sino como receptores pasivos de servicios predefinidos, en formas que militan contra la identificación colectiva, la construcción de capital social (BOURDIEU, 1973) y la posibilidad de constituirse en participantes involucrados en la interpretación de las necesidades y conformación de sus propias condiciones de vida. Sin embargo, bajo ciertas condiciones, los "clientes de la seguridad social" (Fraser, 1986) logran desplegar es-

trategias de resistencia a la lógica estatal, desplazan el significado y carácter de la interpelación que se les impuso y transforman la posición de cliente con un estigma que denota dependencia, atomización y debilitamiento en una identidad política de una colectividad constituida que denota activismo, solidaridad y adquisición de poder. Al hacerlo, cuestionan las definiciones administrativas de sus necesidades y la lógica antiparticipativa y jerárquica de los servicios sociales que les impuso el Estado.

Finalmente, en el tercer momento del proceso se materializa la lucha por la traducción de la interpretación de necesidad habitacional y la definición de los satisfactores plasmada en la letra escrita de los instrumentos operativos al lenguaje de la intervención. Aquí la disputa ya no está centrada en la interpretación; es una lucha por asegurar o impedir la disposición correspondiente. Esta última instancia corresponde a la implementación, en la cual se materializa una sucesión de acciones de diversos actores asimétricos que desde diferentes roles despliegan estrategias en virtud de incidir en la traducción de la necesidad administrable a la ejecución concreta y en las decisiones en relación con las condiciones en las cuales se entregarán los satisfactores que componen el programa y el proyecto (definidos en los momentos previos del proceso de configuración de las necesidades).

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

GRÁFICO 1
Esquema de la estrategia metodológica



Fuente: elaboración propia

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

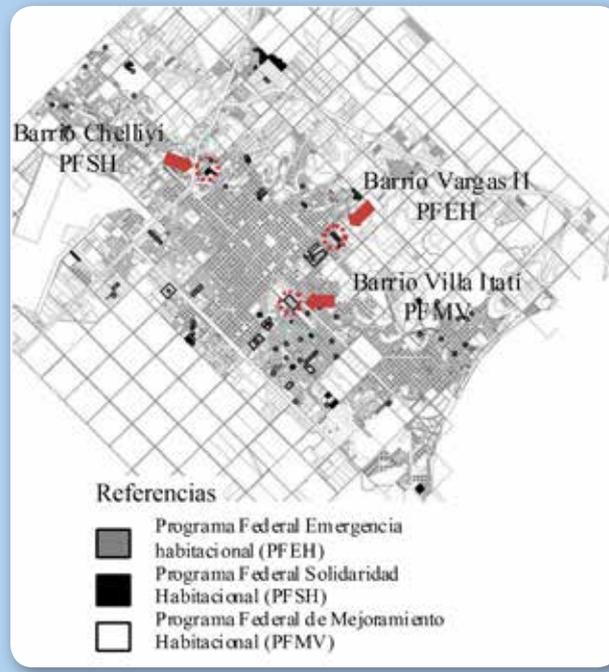
Tal como fue señalado, los tres casos de estudio en profundidad se localizaron en el AMGR (gráfico 2): el proyecto Chelliyi del PFSH, el proyecto Vargas II desarrollado por el PFEH y el proyecto Villa Itati del PFMV.

El caso del barrio Chelliyi

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

El primer momento. La lucha por la implantación del estatuto político de la necesidad de las comunidades aborígenes. En esta etapa participaron diversos tipos de actores: *a)* sociales, entre los que pueden distinguirse los actores comunitarios representados por la Asociación Chelliyi, que se constituyó durante el proceso y asumió un rol protagónico a partir de la toma de la tierra, y a los actores académicos: un equipo de tesis de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste (FAU-UNNE) que había tomado contacto con el grupo aborígen para la realización de su trabajo final; *b)* actores estatales de diferentes niveles jurisdiccionales: la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación (SSDUYV),

GRÁFICO 2
Localización de los casos seleccionados en el AMGR



Fuente:
Romagnoli,
2015, sobre
la base de
Barreto y
otros, 2014

que reconoció la necesidad de la comunidad legitimándola a través de la creación de nueva acción programática de alcance nacional en el marco del existente PFSH; el Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda (IPDUV), que intermedió entre la Asociación Chelliyi y la SSDUYV presentando el caso a nivel nacional; la Municipalidad de Resistencia (MR), a través de la Unidad Ejecutora de Tierras (UET), que fue el primer actor estatal que tomó contacto con la comunidad, y *c)* actores del sector de la industria de la construcción: la empresa constructora adjudicataria de las obras.

Durante esta instancia, las necesidades “fugitivas”¹ (FRASER, 1986 y 1991) de la comunidad aborígen local lograron superar enclaves históricos de despolitización e instalaron una interpretación alternativa a nivel nacional de la “vivienda social pública”, a partir de los recursos y

estrategias desplegadas por estos actores sociales (principalmente de presión política: manifestaciones, toma de tierras, etc., y organizativos: creación de la Asociación Chelliyi), en un contexto nacional donde la problemática aborígen había comenzado a ser incluida en la agenda de gobierno y que resultó favorable a la desorganización de ciertos procesos de despolitización.

Por su parte, los actores estatales locales —a pesar del haber contribuido a la visibilización de las necesidades habitacionales de la comunidad Chelliyi y los logros obtenidos a partir de la intermediación que realizaron entre los actores sociales y el Estado nacional— no modificaron su visión tecnicista, que consideraba a este momento del proceso de reconocimiento de la necesidad como una cuestión técnica que debía ser definida en el

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

nivel jurisdiccional superior, mientras que los actores económicos del sector de la industria de la construcción —como portadores de la interpretación hegemónica de la “vivienda social pública”²— no desplegaron abiertamente estrategias de despolitización en esta instancia, a pesar de que la interpretación de la necesidad habitacional de la comunidad aborigen se contraponía con sus intereses.

El segundo momento. La lucha por la interpretación de la necesidad y la definición de los satisfactores.

En esta instancia participaron con mayor protagonismo los actores estatales del nivel jurisdiccional nacional: la SSDUYV, que legitimó la demanda de la comunidad aborigen a través de la creación de una acción programática y la transformó en una necesidad administrable prescribiendo en los instrumentos normativos una serie de satisfactores derivados de la visión hegemónica de la “vivienda social pública”, que volvió a imponerse en este segundo momento del proceso como consecuencia de las presiones del sector de la industria de la construcción y las interpretaciones fuertemente arraigadas en los expertos y agencias del Estado Social en el campo de la política habitacional. En menor medida participaron el IPDUV y la MR, que a pesar de haber asumido en el primer momento un rol de mayor incidencia, en esta instancia no se visualizaron como actores protagónicos poseedores de un metacapital que les permitiría legitimar

determinadas interpretaciones, y en ese contexto no fueron capitalizados ciertos marcos normativos preexistentes que hubieran permitido potenciar su participación y realizar articulaciones con otros actores en virtud de avanzar hacia una mayor democratización del proceso de configuración de las necesidades habitacionales³. En este momento el rol y protagonismo de los actores sociales comunitarios fue paulatinamente neutralizado, como consecuencia de la lógica del Estado Social de interpelarlos como “clientes”.

El tercer momento. La lucha por la traducción de la necesidad al lenguaje de la intervención.

En el pasaje de la interpretación de las necesidades habitacionales plasmada en los instrumentos operativos del PFSH a su implementación en Chelliyi, se produjeron reinterpretaciones que modificaron algunos satisfactores prescriptos, entre las cuales puede ponderarse como positiva la decisión del IPDUV de atender a un asentamiento, con lo que superó la interpretación hegemónica de la “demanda” (hogares individuales registrados a la espera de atención), o las mínimas

ajustes introducidos por el equipo de tesis FAU-UNNE (reformulaciones del prototipo habitacional). Sin embargo, en términos generales los satisfactores resultaron limitados frente a la complejidad de la problemática habitacional del caso Chelliyi, cuyos destinatarios, en su carácter de comunidad bivalente (FRASER, 1996), requerían iniciar de manera conjunta y progresiva la resolución integral de sus necesidades, a partir de satisfactores sinérgicos que atendiesen no solo cuestiones de redistribución, sino también de reconocimiento. Estos acontecimientos evidenciaron varias cuestiones, entre ellas las siguientes: el retraimiento del Estado en sus niveles jurisdiccionales locales en su rol de articulador de las necesidades de los destinatarios con las interpretaciones administrativas plasmadas en la letra escrita, el fuerte protagonismo de las empresas constructoras locales al asumir definiciones y responsabilidades del Estado y la ruptura del capital social como consecuencia de la interrupción del proceso de construcción de identidad y de adquisición de poder que los actores de la organización Chelliyi habían iniciado en el primer momento del proceso.

El caso del barrio Vargas II

El proyecto del B.º Vargas II fue ejecutado entre 2004 y 2005, en el marco del Programa Federal de Emergencia Habitacional, en un asentamiento de Resistencia, conformado por unas seiscientas familias. Los satisfactores consistieron en la construcción de

2. Esta concepción entiende a la vivienda como un objeto físico acabado, asociado con una parcela de suelo (predominantemente vivienda individual), producido de manera serial y estandarizada por empresas constructoras, para grupos de destinatarios anónimos (hogares individuales) que no participan del proceso de decisiones y a los que se adjudican las viviendas terminadas en propiedad, mediante largos procesos de titularización (BARRETO Y OTROS, 2014 y ROMAGNOLI, 2015).

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

veintiuna viviendas (cinco dispersas en el asentamiento y dieciséis agrupadas en un predio lindante) por cuatro cooperativas de trabajo.

El primer momento. La lucha por la implantación del estatuto político de la necesidad habitacional de las organizaciones sociales.

Las necesidades fugitivas de este grupo de organizaciones sociales diversas con representación nacional denominadas “piqueteras” lograron superar enclaves históricos de despolitización e instalaron una interpretación alternativa de la “vivienda social pública” con una modalidad de producción inédita en la política habitacional argentina a través de cooperativas de trabajo (que incluían la satisfacción de necesidades de empleo), a partir del despliegue de una serie de recursos de presión política: manifestaciones, piquetes; etc., y alianzas estratégicas entre diversas organizaciones para cuestionar abiertamente su posición subordinada y la interpretación hegemónica que sustentaba la política habitacional hasta entonces vigente en Argentina.

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

El segundo momento. La lucha por la interpretación de la necesidad y la definición de los satisfactores.

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

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

social pública” ejecutada a través de empresas constructoras, e incidió directamente en las definiciones programáticas que determinaron una exigua capacidad operativa, imprevisión de financiamiento, capacitación y organización, ausencia de criterios explícitos de otorgamiento de cupos a las organizaciones, entre otras cuestiones que desde la formulación limitaron las posibilidades de éxito y sustentabilidad del PFEH.

El tercer momento. La lucha por la traducción de la necesidad al lenguaje de la intervención.

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

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

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

El caso de villa Itatí

El proyecto de villa Itatí fue desarrollado entre 2004 y 2006 como una experiencia piloto del Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas, en un barrio precario que había sido objeto de regularización

urbana y dominial por parte de la Municipalidad de Resistencia en los años 70. El proyecto contempló un conjunto de 240 soluciones habitacionales distribuidas en cuatro sectores del barrio, cada uno de ellos a cargo de una empresa constructora diferente.

El primer momento. La lucha por la implantación del estatuto político de la necesidad habitacional de los demandantes de mejoramiento habitacional.

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

El segundo momento. La lucha por la interpretación de la necesidad y la definición de los satisfactores.

Este programa resultó paradigmático en el contexto de las acciones habitacionales de la PFV, en la medida en que para su definición e instrumentación se dieron dos instancias de interpretación de la necesidad y definición de los satisfactores. La primera se presentó en el nivel nacional y estuvo a cargo de la SSDUYV, que formuló el PFMV orientado a satisfacer las necesidades habitacionales de aquellos hogares sin acceso a formas convencionales de crédito que requerían mejorar sus viviendas, a través de obras de terminación, ampliación o refacción. Posteriormente para su implementación en el Chaco, el IPDUV creó una Unidad de Control y Evaluación del PFMV y dictó una Resolución Reglamentaria que introdujo reinterpretaciones signi-

ficativas, tales como su aplicación en villas y asentamientos, el perfil de los destinatarios, la posibilidad de reemplazar las acciones de mejoramiento, completamiento y ampliación por módulos estandarizados (módulo baño, módulo cocina baño, módulo dormitorio), entre otras. La existencia de estas dos instancias de formulación de instrumentos normativos implicó que las necesidades exitosamente politizadas previamente vinculadas con la atención del déficit habitacional cualitativo tuvieran que atravesar dos ejes de disputa en el proceso de su transformación en necesidades administrables: el primero representado por los actores de la industria de la construcción, que desplegaron estrategias para producir reinterpretaciones afines a sus intereses, y el segundo eje de confrontación con los propios funcionarios y expertos estatales de los dos niveles jurisdiccionales, cuyas interpretaciones entraron a su vez en disputa entre sí.

El tercer momento. La lucha por la traducción de la necesidad al lenguaje de la intervención.

Las disputas que se visibilizaron en esta instancia del proceso estuvieron centradas en la posibilidad de incidir tanto en las decisiones en relación con las condiciones en que se entregarían los recursos definidos en los instrumentos operativos (PFMV, Resolución IPDUV y Proyecto Villa Itatí), como así también en las reinterpretaciones de los satisfactores previstos.

En dicho contexto, fueron los actores económicos (el sector de la industria de la construcción local) los que cobraron mayor protagonismo en esta instancia, al desplegar fuertes estrategias de presión corporativa en virtud de acercar las prescripciones del programa a sus propias interpretaciones. Con ello lograron que la posibilidad de reemplazar las acciones de mejoramiento, completamiento y ampliación por módulos estandarizados, que había sido contemplada en la normativa local de implementación del PFMV, se consolidara como único

satisfactor válido. Este hecho, sin dudas, desvirtuó la posibilidad de atención particularizada a cada uno de los hogares destinatarios, que había sido plasmada en el espíritu del programa en su formulación original a nivel nacional y que hubiera permitido instancias de mayor participación de los destinatarios. Finalmente, los destinatarios asumieron un rol pasivo, como consecuencia de la modalidad individualizante del Estado Social de interpelarlos y de ciertas prácticas clientelares que signaron su relación con los actores con mayores cuotas de poder (IPDUV, Unidad de Control y Evaluación del PFMV y empresa constructora a cargo de las obras), que generaron una mayor fragmentación y desconfianza entre los vecinos y erosionaron la posibilidad de construir cierta autonomía desde la cual cuestionar sus posiciones

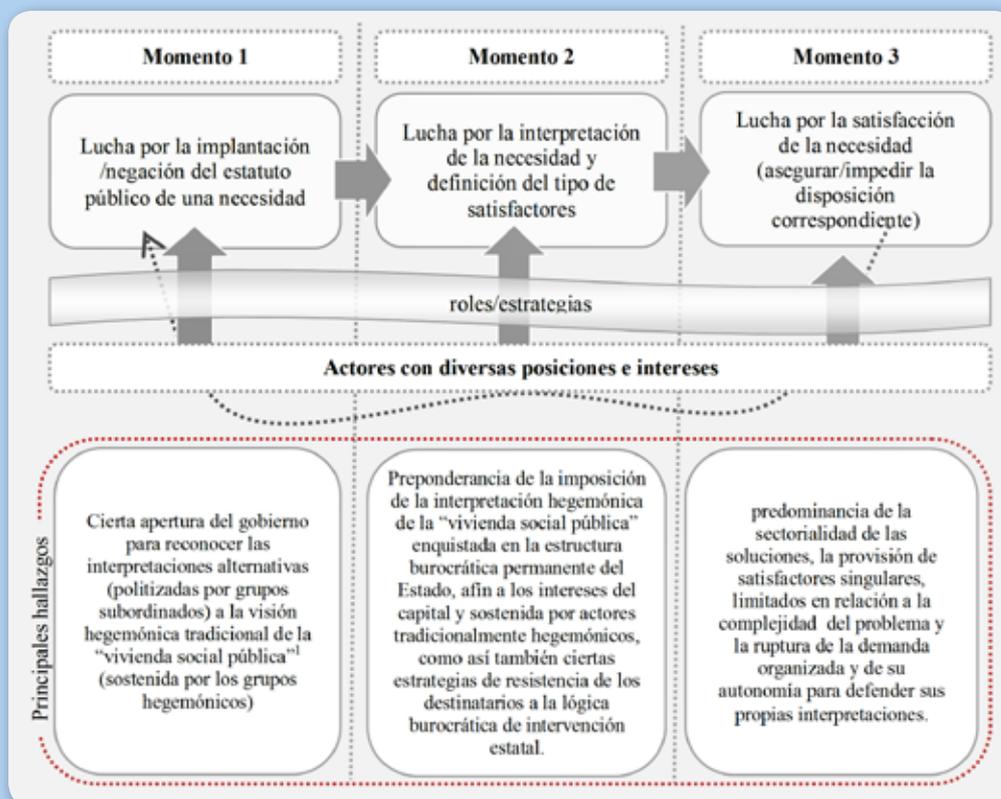
subordinadas y defender sus propias interpretaciones. Por su parte, los actores académicos, representados por un grupo de tesis de la FAU-UNNE que al igual que en el caso Chelli se habían contactado con la problemática de villa Itatí para realizar su trabajo final, también resultaron totalmente neutralizados durante el proceso, ya que se restringió al mínimo su posibilidad de polemizar con los discursos opositores y de reprivatización que estaban en disputa. Tampoco fueron convocados por el IPDUV otros actores estatales vinculados con la problemática ni actores académicos de larga trayectoria en la provincia que formaban parte del grupo de intelectuales que a nivel nacional habían venido contribuyendo a la visibilización y politización de las necesidades habitacionales que dieron origen al PFMV.

REFLEXIONES FINALES

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

GRÁFICO 3

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



Fuente: elaboración propia

interpretación e implementación de dichas necesidades para acercar las definiciones finalmente legitimadas por el Estado a sus propios intereses.

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

En cuanto al primer momento, puede señalarse que en los tres casos estudiados esta instancia

correspondió a la disputa por la implantación del estatuto político de la necesidad habitacional, y se verificó cierta apertura del gobierno para reconocer las interpretaciones alternativas (politizadas por grupos subordinados) a la visión hegemónica tradicional de la “vivienda social pública” (sostenida por los grupos hegemónicos).

Este segundo momento se caracterizó en los casos estudiados por la traducción de las necesidades politizadas en necesidades administrables, y pudo verificarse la preponderancia de la imposición de la interpretación hegemónica

de la “vivienda social pública” enquistada en la estructura burocrática permanente del Estado, afín a los intereses del capital y sostenida por los actores tradicionalmente hegemónicos, como así también ciertas estrategias de resistencia de los destinatarios a la lógica burocrática de intervención estatal. Finalmente, el tercer momento se caracterizó por la predominancia de la sectorialidad de las soluciones, la provisión de satisfactores singulares, limitados en relación con la complejidad del problema y la ruptura de la demanda organizada y de su autonomía para defender sus propias interpretaciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARRETO, Miguel A.; ALCALÁ, Laura; BENÍTEZ, María A.; FERNÁNDEZ, María E.; GIRÓ, Marta; PELLI, María B. y ROMAGNOLI, Venettia. Colab: DEPETRIS, Noel (2014). *“La política Federal de Vivienda desde su implementación en el Gran Resistencia (2003-2007). Análisis y recomendaciones”*. Buenos Aires: Diseño - 1.ª ed.

BOURDIEU, Pierre (1993). “Esprits d’Etat”. *Revista Actes de la Recherche* N.º 96/97.

_____ (1998) *La Distinción. Criterio y bases sociales del gusto*, Madrid: Taurus Ediciones.

_____ (2001) *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires: Manantial.

FRASER, Nancy (1986). “Movimientos sociales vs. Burocracias disciplinarias: los discursos de las necesidades sociales”. *Diánoia*, Vol. 32, n.º 32, 1986, pp. 167-202.

_____ (1991). “La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío”. *Revista Debate Feminista*, marzo, 1991.

_____ (1997a) *Iustitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”*, Santafé de Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes.

_____ (1997b). “¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas en torno a la justicia en una época ‘postsocialista’”. Disponible en: <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/Fraser%20cap1.pdf>. Fecha de consulta: 01/12/2012.

_____ (1999). “Repensando la esfera pública: una contribución a la crítica de la democracia actualmente existente”. *Revista Ecuador Debate* N.º 46, pp. 139-174. Disponible en: [http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/](http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/5760/1/RFLACSO-ED46-08-Fraser.pdf)

[bitstream/10469/5760/1/RFLACSO-ED46-08-Fraser.pdf](http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/5760/1/RFLACSO-ED46-08-Fraser.pdf). Fecha de consulta: 10/12/2012.

JOBERT, Bruno (2005) *Estado, Sociedad, Políticas Públicas*. Santiago de Chile: LOM Editores.

KRMPOTIC, Claudia (1999) *El concepto de necesidad y políticas de bienestar. Una lectura comparada de Heller, Sen y el GPID*. Buenos Aires: Espacio editorial.

PELLI, Víctor S. (2006) *Habitar, Participar, Pertenecer. Acceder a la vivienda, incluirse en la sociedad*. Buenos Aires: Nobuko.

_____ (2007). “Notas para un encuadre general conceptual de la asistencia técnica”, en: Encina, J.; Domínguez, M.; Ávila, M. A.; Alcón, R. y López, J. M. (Coord.). *La ciudad a escala humana*. España: Universidad libre para la construcción colectiva y editorial Atrapasueños. pp. 135-138.

PEREIRA, Potyara A. (2002) *Necesidades Humanas. Para una crítica a los patrones mínimos de sobrevivencia*. San Pablo: Cortez Editora.

ROMAGNOLI, Venettia (2011) *Pautas para la optimización de Programas de Mejoramiento Barrial. Un estudio sobre sus fundamentos teóricos y experiencias en el AMGR (Chaco, Argentina)*. Berlín, Alemania: Editorial Académica Española.

_____ (2015). “¿Qué vivienda necesitan los pobres?”. Un estudio sobre la configuración de las necesidades en las políticas habitacionales vigentes a partir del caso del AMGR (Chaco, Argentina), Tesis doctoral inédita. Doctorado en C. S. de FLACSO.

SUBIRATS, Joan (1989) *Análisis de las políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

TAMAYO SÁEZ, Manuel (1997). “El análisis de las políticas públicas”. En: Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comp.), *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Universidad. pp. 2-22.